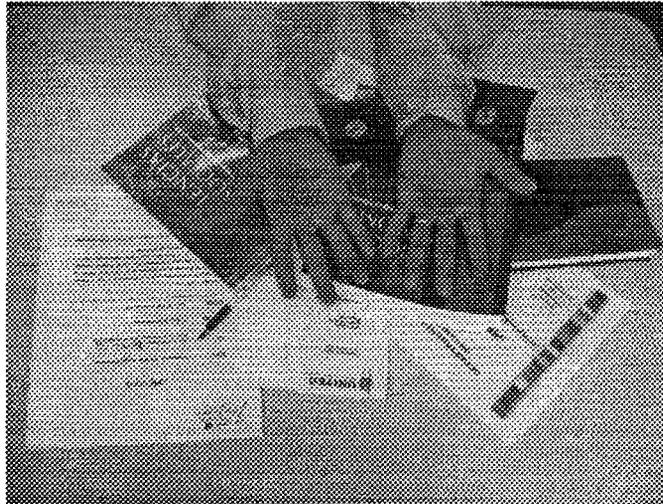


PN-ADL-504

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA CENTROAMERICANA

Vicerrectoría de Extensión Municipal  
y Desarrollo Comunitario

# TRANSPARENCIA EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL



Programa de Desarrollo Municipal  
Tegucigalpa, M.D.C.



**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA CENTROAMERICANA  
UNITEC**

**Vicerrectoría de Extensión Municipal y Desarrollo Comunitario**

**MANUAL:  
TRANSPARENCIA  
EN LA  
ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL**

**Juan Joseph Malta Luna**

**Convenio UNITEC USAID/ Programa Desarrollo Municipal  
Tegucigalpa, M.D.C. Marzo, 2003**

**Tiraje:  
300 Ejemplares**

**Elaboración, Diseño y Revisión Técnica:  
MSc. JUAN JOSEPH MALTA LUNA  
(Compilador y Editor)**

**Esta publicación fue realizada mediante el apoyo proporcionado por la Oficina de Desarrollo Municipal e Iniciativas Democráticas de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, bajo los términos de la donación del Convenio de Cooperación UNITEC – USAID 522-03040-A-5108-00. Los criterios técnicos manejados por los autores no reflejan necesariamente el pensamiento de dicha agencia internacional.**

**La Universidad Tecnológica Centroamericana agradece a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional su valioso apoyo, para elaborar materiales educativos orientados a la formación profesional de los recursos humanos de los municipios de Honduras. Gracias a este Convenio ha sido posible elaborar este manual y hacerlo accesible a los Alcaldes, Regidores, Personal Técnico y Administrativo de las Alcaldías Municipales y Líderes Comunales.**

**II Epoca: Manual N°. 6 – Programa Desarrollo Municipal**

**Prohibida su reproducción sin permiso de UNITEC  
Tegucigalpa, M.D.C. Marzo 2003**

**INDICE**

Nº. de Página

Filosofía de la Capacitación	3
Presentación	5
Introducción	
<b>NOCIONES DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL</b>	<b>11</b>
<b>Parte I: TRANSPARENCIA MUNICIPAL</b>	
Honduras	
<b>EN BUSCA DE UNA ETICA MUNICIPAL</b>	<b>19</b>
Argentina	
<b>ÉTICA O CORRUPCIÓN: EL DILEMA DEL NUEVO MILENIO</b>	<b>33</b>
México	
<b>RESPUESTAS SOCIOCULTURALES ANTE LA CORRUPCIÓN</b>	<b>53</b>
América Latina, Asia, Africa	
<b>COMO CONTROLAR LA CORRUPCIÓN</b>	<b>61</b>
Georgia	
<b>LA CORRUPCION: EL ENEMIGO DE ADENTRO</b>	<b>81</b>

Honduras	
<b>TRANSPARENCIA Y DESARROLLO</b>	<b>85</b>
Visión General	
<b>ALCANCES DE LA TRANSPARENCIA</b>	<b>91</b>
<b>1.- TRANSPARENCIA Y GOBERNABILIDAD</b>	
<b>2.- CORRUPCIÓN Y DESARROLLO</b>	
<b>Parte II: RENDICIÓN DE CUENTAS</b>	
Honduras	
<b>¿CÓMO RENDIR CUENTAS?</b>	
<b>INSTRUCTIVO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS MUNICIPALES</b>	<b>101</b>
<b>Parte III: SISTEMAS DE INFORMACION</b>	
Honduras	
<b>CENTRO DE INFORMACIÓN COMUNITARIA</b>	<b>123</b>
<b>(CIC y Desarrollo Local)</b>	

### **Bibliografía General**



### **FILOSOFIA DE LA CAPACITACION DE UNITEC**

¿Cuál es el objetivo y consecuentemente el logro más importante y significativo que UNITEC busca alcanzar en sus programas de capacitación?

Las necesidades de transformación de los Municipios en todo el país son inmensas, tanto en sus comunidades como en sus autoridades; pretender hacer estos cambios en forma directa nos involucraría en un esfuerzo en tiempo y recursos que no podríamos afrontar.

A cambio de esto, buscamos -mediante el desarrollo personal y la motivación por el logro ético- formar líderes emprendedores con el interés y la iniciativa de transformar sus instituciones y su entorno comunitario, líderes pro-activos, con iniciativa propia, conscientes de su responsabilidad social y comprometidos con pasión por el éxito y la excelencia.

Buscamos formar personas que tengan cada una el orgullo de poseer un certificado de UNITEC que no sólo acredite la adquisición de conocimientos prácticos, pero sobre todo que lo identifique como un auténtico emprendedor capaz de generar cambios en su Municipio.

Este es el espíritu de la capacitación UNITEC. El fin: El Desarrollo Local.

**Ramón Sarmiento**  
**Vicerrectoría de Extensión Municipal y**  
**Desarrollo Comunitario**

## Presentación

# CAUSALES DEL PROBLEMA

## **PRESENTACION**

### **Antecedentes**

La atención y el manejo de aspectos que deterioran la calidad de la gestión pública se ha convertido en una línea de acción obligada y prioritaria de todas las naciones. Se busca superar la ausencia de visión, compromisos y fortalezas organizativas de las estructuras del gobierno, la promoción de la actuación profesional-ética (pro-activa) y sobre todo la eliminación de los abusos de poder, la corrupción y otros vicios que generan impactos devastadores en la integridad y destino de los recursos públicos, en el deterioro de la confianza ciudadana y sobre todo en la desfiguración de los esquemas de aplicación de la justicia.

El surgimiento o la proliferación de estos problemas dificultan el asentamiento del respeto social en que se basa la construcción de las democracias modernas y debilitan las estructuras institucionales y los recursos indispensables para alcanzar el desarrollo integral, equitativo y sostenible de las naciones.

La falta de transparencia, la corrupción y el desempeño de estas, son temas que han merecido una atención más destacada. A pesar de esto, el Estado ha tenido una influencia correctiva, pero que todavía necesita hacerse más para aminorar la problemática; lo cual busca determinar las condiciones que favorecen su surgimiento y sobre esta base, establecer acciones correctivas (efectivas y viables) desde la perspectiva de los mismos organismos contralores del Estado y de las organizaciones ciudadanas que han tomado liderazgo de participación para plantear las demandas ciudadanas de solución.

A todo esto se agrega una vigilancia internacional del comportamiento de los países en cuanto a los índices de desempeño asociados a esta problemática, particularmente referente al Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de "Transparencia Internacional" y el Índice de Competitividad Actual (ICA) del "World Economic Forum".

Ambos indicadores reflejan el estado de condiciones asociadas entre otras cosas a la eficiencia y la transparencia de los gobiernos. Honduras ha sido calificada en ambos indicadores.

En resumen, la problemática que afecta la transparencia y la actuación responsable de los gobiernos se puede agrupar en tres campos:

- Campo ético, cuando se practican acciones de favoritismo y clientelismo político, de concesión de privilegios e influencias en irrespeto de valores y de principios de igualdad y justicia.
- Campo técnico/profesional, con manifestaciones de falta de visión y compromisos institucionales, desempeño profesional irresponsable, ausencia de disciplina jerárquica, ausencia de mecanismos técnicos de control y evaluación. También, se orienta a la rendición de cuentas.
- Campo criminal cuando se generan ilícitos asociados a la corrupción como robo, el fraude, el soborno, procesos administrativos amañados, desvío de fondos, etc, cometidos por funcionarios y empleados públicos actuando por sí solos o en contubernio con particulares. Para escudarse un poco ante esta situación se recomienda el manejo fluido de información hacia los ciudadanos.

Determinados actos de corrupción definen actos conspirativos, cuando intervienen dos voluntades en contra de los intereses públicos.

### **El modelo cultural de la gestión pública**

Algunos estudios institucionales precisan que la corrupción definida como el “mal uso de un cargo público para generar beneficios personales en irrespeto de los derechos y bienes de los ciudadanos”, se asienta entre otros en los siguientes factores:

- La cultura política del país, en cuanto a la práctica de los partidos políticos y sus líderes para acceder y ejercer el poder. El manejo y la promoción de intereses sectarios.
- Los modelos de Estado dominados por el centralismo y autoritarismo que promueven la formación de monopolios decisionales. El presidencialismo y la interdependencia y politización de los poderes del Estado son esquemas asociados a esta condición.
- Falta de sistematización y profesionalización en los procedimientos administrativos. Ausencia de controles internos y de mecanismos de auditoría efectivos que actúen oportunamente para prevenir la comisión de irregularidades. La debilidad y poco alcance de los procesos de rendición de cuentas y de información administrativa a los ciudadanos.
- La cultura de participación ciudadana debilitada por el populismo, el paternalismo, el clientelismo y otras formas de control de los líderes de los gobiernos comunitarios, que afecta la objetividad, independencia y oportunidad del control social. Falta de conciencia de los derechos ciudadanos en cuanto a estar informados y a controlar la gestión pública.
- La antigüedad o la obsolescencia de los marcos jurídicos penales agregada a la debilidad de los órganos encargados de hacer cumplir la ley y de aplicar la justicia.
- La ausencia de una cultura de valores promovida desde las bases de la misma sociedad, promovida institucional y consistentemente.

## **Conceptos Asociados**

Evasión fiscal

Arreglos fiscales  
Robos, extorsión  
Conspiración para delinquir contra la sociedad  
Sobornos, “mordidas”  
Planillas fantasmas y de paracaidistas  
Burocracia, clientelismo, nepotismo  
Violencia, impotencia, injusticia, desencanto social  
Licitaciones amañadas  
Negligencia, indiferencia administrativa, irresponsabilidad profesional  
Inseguridad jurídica  
Transparencia, justicia  
Contraloría social. Opinión Pública  
Órganos judiciales y contralores del Estado. Fiscalía  
Costo social, costo político  
Impunidad, injusticia  
Monopolios decisionales

### **Definición y alcances del trabajo**

En la búsqueda de soluciones a nivel municipal, UNITEC plantea un proceso de formación en el tema de la “Transparencia en la Administración Municipal”, mediante un curso interactivo y dinámico, manejado a manera de conferencias participativas, dirigidas a participantes provenientes de Municipalidades medianas y pequeñas.

Al finalizar el curso, se espera el cumplimiento de los siguientes objetivos:

#### **Objetivo General**

Capacitación sobre los mecanismos para hacer realidad la transparencia municipal.  
Sistemas de información ciudadana. Rendición de cuentas.

## Objetivos Específicos

- Definición de un código o marco de valores aplicables al sector público y a los ciudadanos. Elaboración de recomendaciones contenidas en un plan sencillo, de fácil implementación en las municipalidades y organizaciones comunitarias para mejorar en la situación de la gestión de los gobiernos municipales.
- Discusión amplia de los enfoques conceptuales en cuanto a la calidad de la gestión pública y de los factores que la afectan volviéndola deficiente e infiltrada por la corrupción. Precisar los efectos, consecuencias sociales y costos que acarrearán estos problemas en el desarrollo y la convivencia social, realizando un análisis metodológico sobre los factores institucionales, humanos y técnicos que definen el problema, las razones por las que pueden fracasar las acciones para combatir la corrupción y mejorar la eficiencia y transparencia de los gobiernos.
- Establecimiento de bases para un sistema de contraloría social desde la perspectiva de la participación ciudadana. Determinar estrategias de rendición de cuentas, de atención de reclamos y de brindar información y de información general a los ciudadanos. Establecer condiciones para la promoción de debates públicos y fortalecimiento de la opinión pública. Audiencias, asambleas y cabildos abiertos.

### **La Temática**

Siguiendo el marco de referencias anterior, la temática responde a cubrir 3 partes fundamentales:

**Curso: “Transparencia en la Administración Municipal”**

Parte I

**Transparencia Municipal**

Parte II

**Rendición de Cuentas**

Parte III

**Sistemas de Información**

## INTRODUCCION

### NOCIONES DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL

#### **En Busca de una Etica Municipal**

Este material se rescata como punta de lanza para iniciar el debate sobre "Transparencia Municipal". Carlos E. Echeverría, de forma atinada, con el rigor de un catedrático de su estatura, y con las ideas de un filósofo de los buenos: preocupado por el desarrollo del país (Honduras) y con la medida de que sus ideas tengan su reflejo en la práctica; nos introduce en la reflexión óptima del problema iniciando por la ética y la moral.

Deja claramente sentado lo que es una Actuación Moral, donde el confundir el criterio podría implicar el origen del problema. Por ello, es necesario rescatar ese procedimiento de actuación moral y instaurarlo en las localidades como forma de vida, interactuación y hasta forma de trabajo y administración municipal. La tarea pendiente en las localidades también debería transcurrir por la instauración de un Código de Etica, en el cual deben cooperar todos, pero sin faltar el hogar, la escuela y la contribución eclesiástica (como semilleros de ética y transparencia).

En la reflexión de Echeverría, solamente la comprensión de estos criterios: ética, moral, valores, conduce a una estrategia de transparencia perdurable en lo que instaura un juicio previo de la mala administración pública. Implícitamente, en sus criterios encontramos una respuesta a ¿Por qué vale la ética?. Sencillamente vale la pena porque nos conduce a un mejor entendimiento comunal, mejor organización, más compromiso, todo ello conducente a una mejor forma de vida.

En realidad, el reto planteado es inmenso. Acá lo ético debe ser visto como lo bueno, lo razonable, y lo conducente del actuar del administrador público municipal. Ello implica, la eliminación de vicios, entre otros: la politiquería, el compadrazgo, el criterio de la vecindad deformada, particularizar o el individualismo, el celo político y profesional

### **Ética y Corrupción: El Dilema del Nuevo Milenio**

Mientras Echeverría de forma excelente busca como las comunidades se apropien de una ética, como forma de trabajo y de vida. Por otro lado, Rodolfo Arland (visto desde el ángulo Argentino) plantea un dilema que es una realidad: la ética o la corrupción, como una de las máximas paradojas actuales. Este punto de vista es bueno, en tanto las orientaciones sean conducentes a la eliminación del dilema.

Considero no razonable el dilema, pues las acciones apremian y no admiten una discusión alargada. La corrupción cada día le roba posibilidades de desarrollo a una gran parte de la población, aquella que es estafada por los malos administradores públicos. Entonces, aún filosóficamente, no cabe preguntarse: ¿Por qué es buena o mala la corrupción?. Definitivamente es mala. O bien se pregunta: ¿Quién es culpable: corrupto o corruptor?. Definitivamente ambos son culpables y deberían ser juzgados; son tan culpables como las comunidades que a sabiendas admiten el acto corrupto, no lo juzgan ni demandan.

Siendo así, hay un riesgo implícito en el desarrollo como ser la corrupción. El mismo Arland lo advierte: Por ninguna instancia debe admitirse la cultura corrupta. De esta forma nos pone en perspectiva, en alerta, para no ser indiferentes ante el tema. Para Honduras tampoco debe ser dilema –ética o corrupción-; ya las implicaciones negativas de este tema obligan a tomar medidas concretas.

### **Respuestas Socioculturales ante la Corrupción**

La Corrupción: Todos nos hemos convertido en jueces en el tema, pero qué hacemos efectivamente para una mejoría del mismo?. En realidad, nos hemos cuestionado al respecto. Pues, algo parecido nos dice Ariadne Gallardo Figueroa (ella se sitúa en México): “Todos se jactan en el mejoramiento de la corrupción, pero ninguno hace nada”.

Esto es siempre estamos escudriñando en el tema: nos acercamos, pero no certeramente, decididamente, ni con propiedad, ni facultades de solución, ni siquiera con intenciones reales. Esto es indicativo de que el tema no admite retórica, apenas da el largo y ancho cuando lo han utilizado como tema de campañas políticas, aunque lo que interesa es la respuesta objetiva del problema.

Una certera contribución puede ser desde la familia, la cual no es una postura particular ni propia, pero si en ella insiste Gallardo Figueroa. Se ve a la familia como centro de formación o deformación de individuos que luego proyectan sus reflejos en la administración pública. He aquí, la obligación de realizar un estudio profundo en el tema de la corrupción, desde una perspectiva amplia: filosófica, pero también antropológica, psicológica, sociológica, económica y política. Quien no tiene esa comprensión amplia, advierte un fracaso en la administración del problema: La Corrupción.

### **¿Cómo Controlar la Corrupción?**

Reformularía la pregunta: ¿Hay formas de Controlar la Corrupción? Por supuesto que sí; "la corrupción se puede evitar". No obstante, tampoco es tarea fácil y es de todos. Esto último es bueno reafirmarlo, dado que la solución no es exclusiva a los formuladores de políticas y a los administradores públicos. No puede ser exclusivo algo que repercute en todos. Además, Robert Klitgaard (un estudioso del tema para América Latina, Africa y países pobres de Asia) nos alerta: "Es que muchos formuladores y políticos no quieren controlar la corrupción".

¿Cuán difícil es el problema? Bastante difícil, máximo cuando beneficia a alguno que esta en el poder, dado que el mismo es el formulador de las políticas anti-corrupción y aplicador de la Ley. Así, por simple lógica nadie se juzgaría asimismo. Es que la seriedad del problema se manifiesta cuando este llega a extremos de institucionalización, inclusive se habla e la figura de cliente, lo cual es indicativo de que

existe un mercado de la corrupción. De nuevo, la solución debe pasar por involucrar a toda la comunidad; para la solución se requieren estrategias participativas.

### **La corrupción: el enemigo de adentro**

Eduard Schevardnadze, mientras era Presidente de Georgia, veía a la corrupción como el enemigo de adentro no en sentido metafórico sino realista. Para Georgia, pero también para nuestros países el enemigo está adentro de la administración cuando el criterio prevaleciente es una corrupción institucionalizada. Mientras Klitgaard padeció la corrupción institucionalizada como observador y técnico, Schevardnadze estaba viendo la película en vivo (en la práctica).

Muchos Gobiernos han establecido, siguiendo estos parámetros, a la corrupción como una de sus máximas metas, y muchos también han fracasado en sus intenciones, porque solamente era un Tema de Campaña, era simple retórica. De ninguna manera, el tema de la corrupción es para reanimar la proyección de líderes; por lo contrario, es para que los líderes políticos asuman el reto de afrontar el problema de manera decidida. Entonces, se requiere de un verdadero Plan de Gobierno, donde el ataque a la corrupción sea uno de sus ejes estratégicos.

Tres criterios confluyen en el tema: a.- Supervisión Democrática, b.- Voluntad Política, c.- Voluntad Nacional.

### **Transparencia y desarrollo**

Dar el salto después de la idea de Schevardnadze, es ir hacia el desarrollo y no ver a la corrupción como un simple problema; este vacío lo llena Romeo Uclés, para el cual no sirven las acciones en tanto no vayan encaminadas al desarrollo. Así, más allá de la transparencia debe tenerse la claridad de que urge la gestión del desarrollo. En pocas líneas, pero con la pericia de un buen observador, Uclés va y viene del simple término de la transparencia a la transparencia internacional: Su preocupación es Honduras en

un contexto de países, así une el análisis con la globalización más los criterios de competitividad que ello implica.

También, es bueno rescatar que no solamente por la transparencia se va al desarrollo. Transparencia debe verse como una variable más dentro de un contexto general de compromisos, tales como:

- ↪ Competitividad como una norma
- ↪ Ambiente político favorable
- ↪ Políticas fiscales adecuadas y entorno macroeconómico congruente
- ↪ Desarrollo del mercado financiero
- ↪ Dotación de infraestructura
- ↪ Desarrollo Tecnológico
- ↪ Calificación de los Recursos Humanos
- ↪ Calidad de la gestión gerencial
- ↪ Eficiencia para intervenir con el mercado internacional
- ↪ Calidad en el manejo de las instituciones.
- ↪ Entre otros.

Para concluir: Nada de lo antes citado puede ser operativo, sin afrontar la búsqueda de la Transparencia.

### **Alcances de la Transparencia**

Los alcances finales de la transparencia son la Gobernalidad (la preocupación de Schevardnadze) y el desarrollo (el criterio manifestado por Uclés). Ambos elementos se rescatan en la visión general de James Madison: A lo interno del documento se encuentran criterios amplios con relación a ambos temas. También, Madison construye otra pauta para incursionar en un análisis más detallado con relación al tema, y cita: El poder de la información como forma de control a la corrupción. Dada esta pauta, los dos temas que completan este manual son los siguientes: Rendición de Cuentas y Sistemas de Información.

Antes de proseguir, se rescata una expresión singular de Madison: "Un gobierno popular sin información popular o los medios de adquirirla, no es sino un prólogo de una farsa o una tragedia o, tal vez, de ambas a la vez".

### **¿Cómo Rendir Cuentas?**

Para rendir cuentas, se necesita ir más allá de los criterios filosóficos, políticos, económicos, sociológicos. Lo que prevalece en este momento es un punto de vista técnico de cómo presentar las cuentas?, cómo enterar a la comunidad?, cómo saber lo que se está haciendo con las tributaciones de los ciudadanos?. Para esto se recurre a Olván López Ferrera; rastreando información con criterio de investigador nos brinda una serie de formatos ya institucionalizados y establecidos por la Contraloría General de la República. Para Ferrera, la Rendición de Cuentas es tan clave como la discusión de los valores, ética, moral, la formación en la familia, la religiosa, el papel de los administradores públicos, etc. En realidad, no se fija un criterio que un aspecto es mejor que otro, sino todo lo estipulado en este manual se conduce al encuentro de una respuesta conjunta al problema de la corrupción, pero más a establecer Sistemas de Administración Municipal Transparente.

### **Centro de Información Comunitaria**

A manera de cerrar el ciclo en el abordaje del tema, intervengo para fijar la necesidad de que urge establecer en cada municipalidad un Centro de Información Comunitaria (CIC). Para despertar el interés se anticipan los siguientes conceptos:

#### **¿Qué es un CIC?**

1.- Es un Sistema de Información Municipal y de Apoyo para la efectiva Gestión Municipal, en cuanto brinda elementos necesarios para: Diagnosticar la realidad; Planificar el Desarrollo Local; Formulación y Ejecución de Proyectos Sociales. Definitivamente, con CIC como instrumento de apoyo se aminoran los riesgos locales y

los proyectos se constituyen en una solución inteligente. Es decir, con CIC a mano se desecha la improvisación y se rescata el trabajo planificado.

2.- En otro ángulo, un verdadero CIC es sinónimo o indicio de participación ciudadana auténtica, por cuanto la ciudadanía tiene a mano un espacio informativo, a partir del cual juzga y retroalimenta los servicios públicos municipales. También se fortalece la Auditoria Social y hay un celo ciudadano mayor encaminado a exigir la Transparencia Municipal.

3.- También un CIC es una herramienta tendiente a contribuir con la actividad comercial de los microempresarios y pequeños agricultores locales. Se puede brindar información sobre formas modernas de producción, esquema de ventas y canales de comercialización seguros, información sobre ferias, proveedores, clientes, competidores, etc.

4.- Un CIC es una Unidad de Apoyo Técnico para la Administración Municipal, sobre todo en las áreas de Catastro, Administrativas y Financieras.

5.- Además, a través del CIC se pueden monitorear de manera sistemática los riesgos comunitarios, a fin de definir estrategias de prevención.

Ahora bien, el CIC desde este punto de vista es un garante de la transparencia. Pero ahí no concluye la tarea: CIC más Descentralización más Mancomunidades, es equivalente a nuestro fin último: **EL DESARROLLO LOCAL.**

**EN BUSCA DE UNA  
ETICA MUNICIPAL**

**Carlos E. Echeverría**

## Honduras

### EN BUSCA DE UNA ETICA MUNICIPAL<sup>1</sup>

#### Algunas Definiciones Básicas

##### a.- Ética y Moral

La **Ética** es el estudio de la moral o, si se prefiere, de las diversas morales, con el auxilio de las ciencias que, de una manera u otra, se ocupan del comportamiento humano, tales como Filosofía, Psicología, Antropología, y Derecho.

La **Moral** es el conjunto de valores, principios, criterios y normas que regulan el comportamiento humano en una sociedad dada.

Como se ve, la moral está enfocada a la parte operativa de ese comportamiento, en tanto la ética es la parte de análisis teórico sobre tal comportamiento.

En una municipalidad **todos** debemos comportarnos moralmente. Si se trata de los funcionarios municipales, estamos hablando de la moral del empleado público, que determina una serie de obligaciones específicas. Ahora bien, conviene que alcaldes, vicealcaldes, regidores y empleados municipales en general tengan no sólo moral, sino también una ética propia del servidor público. Esto quiere decir que, además de observar una conducta recta, sabrán por qué lo hacen y podrán defender con argumentos su proceder en todo momento.

##### b. El Acto Moral

Denominase acto moral a la acción humana que puede ser evaluada moralmente. Los seres humanos respiramos infinidad de veces al día. Estas respiraciones son, en

---

<sup>1</sup> Tomado de Manual N°. 37: Administración y Transparencia Municipal, Convenio UNITEC – USAID, Septiembre de 2000.

nuestra especie, actos humanos, pero no son actos morales, ya que no puede establecerse a su respecto juicio moral alguno.

Como se puede ir comprendiendo, para que una acción humana sea susceptible de moralidad se requieren algunas condiciones. Entre ellas, son las más importantes:

- que se trate de un acto libre.
- que se haya elegido una finalidad al actuar.
- que se haya elegido medios para llegar a tal finalidad.

Cuando actuamos libremente, escogemos una finalidad moralmente aceptable con medios moralmente aceptables, actuamos moralmente, de lo contrario, no.

La libertad es ejercicio de la voluntad y debe entenderse como capacidad, posibilidad, derecho y deber de autodeterminación. En esta perspectiva, la autoridad tiene una función complementaria, siendo capacidad, posibilidad, derecho y deber de determinar u optar por otro.

## **La Moral**

Cada persona escoge libremente su moral, pero, paradójicamente, no inventa la moral, sino que opta entre una serie de posibilidades que su comunidad y otras comunidades humanas le ofrecen. Pero el juicio moral no lo hace cada persona, sino que lo hacen esas comunidades, por lo que lógicamente, cada una de ellas escogerá como válido su paradigma de actuar humano y rechazará como no válido (o inmoral) cualquier otro.

La moral es un producto humano que puede tener un origen diverso. Para unos, la moral nace en el marco de su cultura. Para otros, se origina en la religión. Unos pocos la fundamentan en filosofía, muchos otros en la ideología. Pero más allá de este origen diverso y, frecuentemente desconocido, constatamos que una mayoría de los valores,

principios, criterios y normas que determinan nuestro actuar moral tienen su origen en el hogar paterno y en el contexto local de nuestros primeros años.

Agreguemos que hay morales que se centran en los modelos y contra modelos. Otras giran alrededor de virtudes y vicios. Algunas más están en función de deberes: de lo que debe ser y de lo que no debe ser. En nuestros días es más frecuente hablar en términos de valores y antivalores. Por ello conviene detenerse un poco más en estos conceptos.

## **Los Valores**

### **Naturaleza y Origen del Valor**

Preguntarse por la naturaleza del valor equivale a preguntarse qué cosa es el valor y tratar de brindar una definición conceptual. Indagar acerca del origen significa penetrar en el problema de su formación o, al menos, de su aparición en nuestra conciencia.

#### **a. Naturaleza del Valor**

Se puede empezar a comprender qué es el valor analizando el uso que le damos al vocablo o a sus derivados, en distintas situaciones. -“¿Cuánto vale este libro?” -“¿Qué valor el de este bárbaro, ir a esa boda sin haber sido intentado!” -“Don Jesús Aguilar Paz ha sido, sin duda, uno de los hondureños más valiosos.” -“¿Conoce Ud. el valor de la Biblia” -“El demostró valor en los momentos de mayor tensión.” - “¡Me Vale...!”. Y expresiones por el estilo.

Todo lo anterior nos lleva a ver el valor como precio, arrojo, notabilidad, aprecio, importancia, valentía, notoriedad, etc. En efecto, el valor es todo eso, y más: aquello que vale la pena, aquello en lo que creo o por lo que estoy dispuesto a sacrificarme; lo

que se destaca, es importante o sobresale; lo que se distingue y es, por tanto, preferible. En términos rigurosos podemos definirlo:

<p style="text-align: center;"><b>VALOR ES EL GRADO DE IMPORTANCIA</b></p>
--

El valor es lo preferible o preferido y, por eso mismo, es elegible o elegido.

Por supuesto que también es valor el negativo, el llamado antivalor. ¡Y vaya si es sobresaliente!, aunque mucho nos disguste a quienes discrepamos. El racismo es un antivalor para mí. No por ello dejo de ver (entristecido) cómo los xenófobos hacen de él un credo, precisamente su objeto de preferencia y de elección. Tomemos anticipada nota de esta especie de mundo del espejo, en el que casi todos los valores tienen su correspondiente antítesis: Amor-odio; Altruismo- egoísmo; Valentía-cobardía; Sabiduría-necedad; Diligencia-pereza.

### **b. Origen del Valor**

El tema del origen del valor tiene su importancia, pues del origen concreto que tengan los valores de un individuo dependerá en gran medida su manera de ver el mundo y encarar la vida y, por supuesto, su conducta personal o en contexto colectivo.

El origen del valor ha sido colocado por algunos autores en el objeto, o lo que es lo mismo: el valor se considera algo objetivo, una característica del objeto. En palabras sencillas lo que se quiere decir es que todo valor depende del objeto. Se dirá que el valor de la rosa, que es tanto como el resultado de su perfume, la belleza de su forma y el color y la textura de sus pétalos; está en la rosa, no en quien la aprecia. De igual modo se hablará del valor nutritivo de la espinaca, que existe en las sustancias que contiene, independientemente de que nos guste o no.

En sentido opuesto, otros teóricos establecen el origen del valor en el sujeto, o lo que es lo mismo el valor se considera algo subjetivo, una creación o incluso una proyección del sujeto. Quienes identifican valor con gusto se ubican en este enfoque. Pero aún escapando a tal confusión se expresa que el valor depende del sujeto. Se pondrá de ejemplo la belleza de una mujer, que es apreciada por unos, más no por otros. Consideremos el valor de dos estampillas, de igual tamaño, que aparecen juntas en una misma emisión y en cuya producción se ha invertido igual cantidad de dinero, ¿por qué una vale 25 centavos, mientras que la otra vale 90? Y si reparamos en las diferencias culturales veremos que para un pueblo hay gran valor en determinada música, comida o parentesco, mientras que para otro o no lo hay tanto o hasta puede encontrarse allí un antivalor. ¿No estarán ratificando estos ejemplos la subjetividad del valor?

A criterios tan antagónicos se ha sumado una tercera vía que libera, por decirlo así, de esa grave responsabilidad tanto al objeto como al sujeto, al colocar el origen del valor en elementos total o relativamente independientes de ellos. Así el valor que tenga el agua puede depender de si el escenario real o hipotético de una eventual discusión al respecto es una zona húmeda o un desierto. De modo semejante parece operar la ocasión, que no hay igual valor cuando se debe para celebrar que cuando bebes para olvidar. El tiempo es una variable que presiona sobre el valor de igual manera: aquel juguete que ya no es para mí lo que antes fue... o quizá aquella novia o aquel amigo.

La tentación simplista nos empuja a preguntar, a fin de cuentas, ¿en qué quedamos o a quién creerle?. El origen del valor ¿es objetivo, subjetivo, circunstancial o no puede ser establecido?

El origen del valor habría que situarlo en el encuentro amistoso, quiero decir no antagónico, entre el sujeto, el objeto y su circunstancia.

No existe un abismo insondable entre el sujeto valorante y los objetos valorados y todo ello tiene lugar en circunstancias precisas que envuelven a ambos. Hablamos de un valor, aunque no pocas veces se trata de un valor conjunto, que vale tanto cuanto valen los elementos que a el pertenecen. Casi todos los valores son polivalentes.

Mis valores, ¿son realmente míos?, o bien, ¿qué tan míos son?. Hay casos bien claros donde es evidente y patética la falta de personalidad y, por ello, de criterio de muchos. Allí los valores no son propios, tal y como sentencia el saber popular: "¿A dónde vas Vicente? ¡A donde va toda la gente!" Otras personas son influenciables en distinto grado. Pero, ¿qué tan cierto es que tienen valores auténticamente suyos esas personas conocidas por la independencia de criterios y de acciones, o bien de recia personalidad y seguras de sí?

**De lo que se trata es de saber qué valores asumo como míos, qué es lo que realmente me importa, en qué y sobre todo en quién creo y por qué vale la pena que yo luche o me sacrifique.**

Y es que, sin evadir nuestra participación en la polémica que se establece entre el pesos real que tiene la cultura y sus transmisores en los valores personales, quiero señalar la importancia del establecimiento de los valores en la conciencia personal como valores propios, capaces de orientar mis decisiones mas difíciles y mis más profundas convicciones.

### **Los Valores Morales y los otros Valores**

Hay una infinidad de valores, como infinita es la lista de las cosas que nos pueden parecer importantes a escala mundial. Por eso conviene agruparlos por afinidades. Y,

aunque esta no sea la única clasificación posible, podemos presentar como clasificación válida a la siguiente:

**Valores morales**, como la responsabilidad, la honradez, la veracidad.

**Valores vitales**, como los de la exigencia, la vida, la salud, el medio ambiente.

**Valores del sentimiento**, como el amor, la amistad, la entrega a una causa.

**Valores religiosos**, como Dios, la religión, el amor al prójimo, la piedad o la oración.

**Valores intelectuales**, como los de la ciencia, la educación, el estudio, o la reflexión.

**Valores estéticos**, como los del arte, la belleza, el ornato.

**Valores económicos**, como el dinero, las propiedades, los bienes familiares.

Estos valores o conjuntos de valor suelen estar jerarquizados, es decir, que preferimos unos a los otros, al punto de poder expresar cuáles valen más para cada uno de nosotros y cuáles valen menos, comparativamente hablando.

Para algunos estudiosos, como Max Scheler, el valor moral por excelencia consiste en ser fieles a nuestra jerarquía de valores, por lo que el valor moral se convierte en una especie de custodio de nuestra jerarquía de valores.

### **Actuación Moral en el Municipio**

La vida en una comunidad requiere de cierto compromiso de todos los ciudadanos para preservar la paz, la seguridad, el respeto y el optimismo entre todos los ciudadanos. Esto es tarea de todos y sería absurdo darle tan grave responsabilidad al Alcalde o aún a la Corporación Municipal. Pero indudablemente que sus miembros tienen una gran responsabilidad acerca de lo que acontece en su municipio.

En el mejor de los casos, deberíamos tener todo un sistema moral, en el que las cosas funcionarían mas o menos de la siguiente manera:

**Educación moral en los hogares.** Los padres seguirán siendo los principales responsables de inculcar los valores morales en sus hijos y esto tiene categoría de obligación irrenunciable. Los funcionarios municipales, en su función subsidiaria como autoridad, y velando por el bien común, están incluso llamados a intervenir, en el marco de la Ley, en los casos en que flagrantemente se viole este principio. No se vaya a pensar que esto corresponde a la escuela o a la iglesia, exclusivamente. Naturalmente, la intervención puede ser desde la de amigable componedor hasta la de quien acusa ante una fiscalía: todo dependerá de cada caso y su gravedad y del tamaño del municipio así como del conocimiento que se tenga de cada familia.

**Educación moral en las escuelas.** Las instituciones educativas, en las que cada vez más ha de participar la comunidad, están llamadas a reforzar los valores básicos aprendidos en el hogar, a inducir a los alumnos en los valores morales propios de la vida ciudadana, e iniciarlos en la reflexión ética. La autoridad municipal puede velar también porque así sea y hacer oír su voz cuando esto no suceda. También es importante la presencia de la autoridad municipal en las escuelas y colegios animando a los alumnos a tener conductas responsables y positivas para con la comunidad. A nivel secundario, y en los centros universitarios que hubiese en la circunscripción municipal, se han de enseñar los valores para el ejercicio profesional.

**La contribución eclesial.** En el marco del respeto y tolerancia que ha de observar la autoridad municipal frente a las diversas iglesias, es saludable unirse a ellas en un esfuerzo por tener valores morales más claros y actitudes más consecuentes con ellos, de parte de los diferentes grupos de feligreses. La religión cristiana, que en el marco de distintas confesiones es la que se practica en Honduras, invita al ser humano a trascender sus propias debilidades y hacer de sí mismo un ser superado, hermano de los demás seres humanos y fiel cumplidor de los mandamientos y consejos que contiene la Palabra.

**Ideas claras.** Una condición clara e insalvable para que los funcionarios edilicios demanden fomenten valores acordes con la moral, es que ellos mismos tengan ideas claras al respecto y actitudes consecuentes. Las ideas son claras cuando se acostumbra a reflexionar, leer y discutir sobre algo. En esta materia hay que superar las dudas y vencer los subjetivismos acomodaticios de quienes erróneamente creen que la moral es un asunto que no compete a la comunidad. Se hace necesario también el conocimiento de la Ley, no porque esta sea un código moral capaz de resolver todos los casos, sino por el elemental principio de que uno de los deberes morales fundamentales del servidor público es cumplir y hacer cumplir la Ley.

**Actitud moral.** El funcionario municipal debe actuar moralmente y estar siempre inclinado a hacerlo. El no hacerlo le hace incurrir frecuentemente en sanción jurídica, pero siempre en sanción moral. Al defraudar a los conciudadanos el funcionario debería ser también sancionado políticamente. Tres son los principales detonantes de las actitudes moralmente censurables en un funcionario municipal: a) Optar deliberadamente por la acción moralmente ilícita. b) Omitir la acción moral que necesariamente debería de realizarse. c) Tender siempre a actuar en límite entre lo correcto y lo incorrecto.

**Todos somos protagonistas.** Esto significa tanto que nadie está exento de actuar moralmente cuanto de asumir responsabilidad para que se actúe de ese modo en su comunidad, participando activamente, en el área de su competencia, para que la moral sea el modo habitual de vida de los ciudadanos de un municipio. Por supuesto que no hay que caer, ni mucho menos fomentar la exageración, la censura o el chisme en que con alguna frecuencia se incurre cuando se toca esta materia.

**Moral Activa.** El sistema se completa cuando se persigue y fomenta conscientemente la acción moralmente aceptable y se censura, persigue y castiga la acción moralmente inaceptable. La vida moral es una opción que debe ser construida día a día.

## **A Manera de Conclusión**

### **El Alcalde Cumple la Ley**

- La Ley es general, para todos.
- Nadie esta por encima de la Ley.
- La ley es obligatoria.
- Nadie puede elegir ignorancia.
- Cumplir y hacer cumplir.
- De la moral a Ley.
- Vigencia, validez y reforma.
- Asesoría legal.

### **El Alcalde Dedicado a Servir**

- Consagrado a la comunidad.
- Al servicio de todos.
- Disponible.
- No espera que le soliciten.

### **“ El que no vive para servir, no sirve para vivir”**

- Líder positivo en su comunidad.
- Si al partido, pero primero el bien común.
- Sirve a los demás alcaldes.
- Al servicio de Honduras.

### **El Alcalde tiene Moral**

- La moral es para superarnos.
- La moral es obligatoria.
- La moral tiene condiciones pero no debe caer en el relativismo.
- La tolerancia no debe acabar con la moral.
- El valor es precio y aprecio.
- El valor es el grado de importancia.
- Hay valores positivos y negativos.
- El líder positivo tiene valores positivos.
- Los valores se jerarquizan.

### **Conciencia**

- Psicológica: Esta alerta
- Cognoscitiva: Tiene información
- Valorativa: Discrimina
- Moral: Actúa

### **Libertad**

- Capacidad,
- Poder,
- Derecho,
- Deber,
- **De autodeterminación.**

### **Decálogo del Alcalde**

Ser Alcalde es un compromiso permanente con el desarrollo, la integridad y la legalidad, los valores morales y cívicos; para cumplir, DEBO SER:

- **Democrático:** Soy Alcalde por la voluntad popular, no tomaré decisiones a espaldas de la comunidad y estaré siempre dispuesto a someter mis actos de gobierno al juicio público en cabildos abiertos.
- **Honesto:** Seré insobornable, no aceptaré favores o prebendas por mis servicios, seré transparente, practicaré la honestidad y combatiré el robo, la mentira, el engaño y el enriquecimiento ilícito.
- **Justo:** La justicia será la guía de mis actos públicos y la legalidad la práctica cotidiana. Seré objetivo e imparcial al aplicar la autoridad que se me ha depositado. Jamás concederé favores inmerecidos, ni abusaré de mi autoridad.
- **Diligente:** Actuaré con entusiasmo, prontitud, dinamismo. Buscaré la eficiencia y la calidad para sellar con ellas todos mis resultados. Seré incansable en una faena sin horario. Cada oportunidad será un reto.
- **Servicial:** Serviré a mi comunidad con devoción permanente, serviré con excelencia sin esperar la recompensa en dinero y aplauso, serviré por el mérito y la devoción de servir.
- **Prudente:** Manejaré y cuidaré el patrimonio municipal como el de mi propia familia, seré juicioso para gastar. Buscaré el mejor beneficio al menor costo posible. No improvisaré, no jugaré con las finanzas.
- **Progresista:** Buscaré el progreso de mi Municipio en todos los rincones. El anhelo de una mejor vida para los ciudadanos será siempre la razón de mi trabajo. No dejaré espacio para la indiferencia y la apatía.
- **Líder:** Seré siempre abanderado en los buenos actos de gobierno, formaré equipos responsables, motivaré sus acciones, me acercaré a la comunidad y

fortaleceré su acción gremial. Jamás olvidaré que las personas son lo más valioso y respetaré su dignidad. Seré siempre un líder responsable. Fortaleceré a mi Corporación Municipal.

- **Humilde:** Serviré con humildad y con decencia porque estoy sometido al cumplimiento de las leyes, la función del servicio público, la voluntad popular y el bien común. Respetaré los valores y la cultura.
- **Ejemplar:** Inspiraré con el ejemplo de ética en mi vida privada y en mi vida pública. Estaré comprometido con el honor, la dignidad, la superación y la nobleza para merecer siempre el respeto de mis ciudadanos. Seré siempre buen ciudadano.

**PARA SABER MAS****Recuadro: SIETE PRINCIPIOS DE LA VIDA PUBLICA**

Las leyes, la ética y la moral son muy amplias al respecto. Una manera práctica de averiguar si existe corrupción o no es comparar el acto que se crea sospechoso con los siguientes principios de la vida pública. (Adaptados de The seven principles of public life, publicado por The Comité on Standards in Public Life, Londres, 1997).

**Interés Público**

El servidor público debe actuar sólo en términos del interés público y no hacer su trabajo buscando beneficios materiales o económicos para si mismo, su familia o sus amigos.

**Integridad**

Los servidores públicos no deben prestarse a recibir dádivas, económicas o de otro tipo, de personas u organizaciones que puedan buscar influir en sus decisiones o acciones oficiales.

**Objetividad**

El servidor público, en el ejercicio de sus funciones oficiales tales como nombramientos, adjudicación de contratos, beneficios o subsidios, solo debe hacerlo con base en los méritos.

**Responsabilidad**

El servidor público debe responder políticamente por sus decisiones, acciones y omisiones ante la ciudadanía y debe someterse al escrutinio apropiado para su función.

**Apertura**

El servidor público debe ser tan claro como le sea posible con respecto a todas las decisiones y acciones que tome y debe explicar las que no tengan el carácter de secretas.

**Honestidad**

El servidor público debe declarar todo interés privado que tenga o pueda tener con respecto a sus deberes y hacer lo necesario para evitar un conflicto personal que deteriore el interés público.

**Liderazgo**

Estos principios deben ser promovidos por el servidor público con su liderazgo y su ejemplo.

## Argentina

### ÉTICA O CORRUPCIÓN: EL DILEMA DEL NUEVO MILENIO

#### Ética

**La ética es la convicción humana de que no todo vale por igual, de que hay razones para preferir un tipo de actuación a otros.**

Fernando Savater

A partir de las constantes denuncias de corrupción de nuestra Latinoamérica contemporánea, la ética, disciplina que antes estaba reservada sólo a la filosofía, se ha convertido en una demanda común de nuestras sociedades.

Entiéndase bien que la demanda ética no sólo se focaliza al gobierno que, como representante de la mayoría, es quien debe dar el ejemplo sino también a toda la oposición (que representa al resto de la sociedad). Hoy la clase política está sospechada de corrupta, no porque todos roben sino porque muestran una imagen de autores, cómplices, encubridores o, lo que es peor aún, indiferentes. Así la corrupción navega sobre el inconsciente colectivo y, si el modelo deseable estimula el éxito económico a cualquier costo, la corrupción se convierte en un subproducto casi inevitable que refleja, en palabras de Saltos Galarza (1999), la epidemia de fin de siglo.

Definimos a la ética como el campo de la teoría filosófica que averigua los fundamentos racionales de las conductas y prácticas humanas y sociales. Cada grupo humano, en su idiosincrasia cultural e histórica modela esa ética en costumbres, modos de actuar y maneras de ser. Que es lo que se conoce como moral.

La diferencia entre ética y moral resulta muy clara al leer a Cortina (1995) cuando afirma que la ética, si bien incide también en las decisiones correctas de la conducta humana, lo hace a través de cánones o fundamentos morales, es decir, no señala lo que es bueno o malo hacer (moral) sino cuándo lo es (ética). En realidad, la ética es un juicio que se expone socialmente sobre las conductas de los seres humanos que componen la sociedad. La ética trata sobre los principios del deber hacer, mientras que

la moral modela esa ética en costumbres, modos y maneras de hacer. Resumiendo, la moral es lo que se practica y la ética piensa cómo debe ser esa moral.

Entre los paradigmas más representativos de la ética, Boladeras (1996) ubica al utilitarismo (orientación "pragmática"), la ética aristotélica (ética de la "vida buena") y la moral universalista de Kant (ética del "imperativo categórico") como los diferentes niveles que puede abordar la razón práctica. Así, muestra cómo la respuesta al interrogante ¿qué debo hacer? establecido por el paradigma ético a seguir, sugiere la existencia de más de una ética.

La importancia de la ética en la actualidad radica en lo que Dussel (2000) denomina el reto actual de la ética: detener el proceso destructivo de la vida. Este autor resalta la importancia de la ética afirmando que ella tiene que ver con la vida y la muerte de la humanidad en el sentido que, si no poseemos un criterio ético, se va a hacer de la vida algo que tienda al suicidio colectivo. Así, el deber ético cambiar las cosas parte de una ética de vida.

Como bien señala Moreno Ocampo (1993) cuando en nuestros países hablamos de ética, en realidad nos estamos refiriendo a la corrupción, término que sintetiza el principal malestar político de la América Latina de fin de siglo. Malestar político porque la exigencia de mayor "eticidad" está dirigida a la clase dirigente (políticos, empresarios, gremialistas, funcionarios) en el sentido de elite que conduce a los ciudadanos, le fija límite, define reglas y controla su aplicación.

Reisman (1981) traza una distinción que resulta fundamental para comprender las diferencias que existen entre los sistemas éticos. Dice el autor: en cualquier proceso social el observador puede distinguir un sistema mítico que expresa claramente todas las reglas y prohibiciones y un código práctico que dice a los 'operadores' cuándo, cómo y por quién pueden hacerse ciertas cosas prohibidas por las reglas.

Siguiendo este razonamiento vemos que existen dos sistemas normativos: uno que se supone que se aplica y que las elites alaban de la boca para afuera (normas míticas) y

otro muy distinto que es el que se aplica en la realidad (código práctico). Los ciudadanos, funcionarios públicos o no, que actúan amparados por el código práctico saben que están violando las normas míticas y, por lo tanto, deben actuar discretamente. Así, quienes actúan de acuerdo a las normas míticas se encuadran dentro de la ética principista (o de la intención) mientras quienes orientan su conducta en función de los códigos prácticos adoptan la ética utilitarista (o de la responsabilidad). La primera enseña que los actos son buenos o malos según la intención, más allá de los resultados y la única cosa buena es la buena voluntad, mientras la ética utilitarista, por su parte, dice que el resultado es lo más importante sin detenerse en consideraciones valorativas. En palabras de Saltos Galarza (2000) en nuestras actuales sociedades la "ética del deber" entra en crisis frente al advenimiento de la "ética utilitarista" para dar origen al "posmoralismo light".

Por ello es muy peligroso para la sociedad que, desde posiciones de poder, se proponga transformar las normas míticas en reglas prácticas. Así cuando en Argentina, el sindicalista Luis Barrionuevo aconsejó a los funcionarios que dejaran de robar por dos años y que él no consolidó una posición económica trabajando, está proponiendo lo que Lipovetsky (1998) llama la ética indolora y light, basada en la cultura individualista y el crepúsculo del deber, logrando con ello que la ética se convierta en un auxiliar eficaz de lo económico.

La organización del sistema judicial de cada país tiene mucha vinculación con la distancia entre los sistemas míticos y los códigos prácticos. Así en el modelo anglosajón las reglas se crean de acuerdo con las costumbres de la comunidad y, cuando los ciudadanos juzgan las violaciones, se produce un acercamiento muy estrecho entre normas míticas y reglas prácticas. En este modelo no se promulga la ley que no puede ser cumplida. En cambio, en nuestro modelo judicial, de origen europeo continental, el estudio de la ley implica el conocimiento de su historia, una interpretación gramatical, un análisis lógico, su armonía con otras normas, pero cuando los jueces actúan no se toma en cuenta la forma en que la sociedad utiliza esas reglas. Existe un importante ingrediente cultural que debilita al Estado: la lejanía de ley donde

el estado comienza a debilitarse al no poder hacer efectivo lo que exige a través de sus leyes.

En América Latina, la gran distancia existente entre el sistema mítico y los códigos prácticos quedó plasmada cuando, en 1523, Hernán Cortés alzó sobre su cabeza (como signo de sumisión a la Corona) la Real Cédula y sentenció: se acata pero no se cumple. Así la organización basada en el poder y el interés individual antes que en las reglas y el bien público se extendió a lo largo de los siglos dando origen a la corrupción como práctica política habitual.

Para una civilización que deposita su confianza en el conocimiento de las reglas, es profundamente aterrador darse cuenta que esas reglas no es más que letra muerta y que es necesario aprender un conjunto de principios y prácticas totalmente diferentes para obtener resultados deseables. Frente a un caso de corrupción nos exaltamos y exigimos el castigo previsto por las normas míticas, sin advertir que para reducir la distancia que existe con los códigos prácticos hay que encontrar las razones y las claves de estos últimos o, llegado el caso, quitar el carácter clandestino de los códigos prácticos y aceptarlos abiertamente como parte del sistema mítico.

Es muy importante que al funcionario público se lo investigue, y aún castigue si corresponde, cuando tiene el poder. Antes del caso Lockheed, en los Estados Unidos se dio el caso Watergate, donde el presidente en ejercicio se vio obligado a dejar el poder. Aquí encontramos una diferencia con Argentina: aquí el gobierno que llega al poder indaga al que se fue. También este hábito puede encontrar su antecedente en una figura del antiguo derecho español, el juicio de residencia: cuando un Virrey finalizaba su mandato se lo investigaba y podía ser encarcelado. En Argentina la investigación retroactiva se convirtió en consecuencia natural de la derrota política.

Resulta imperativo que nuestras instituciones democráticas mejoren su funcionamiento a través del control y la participación ciudadana. En tal sentido, es importante tomar como ejemplo la democracia de los Estados Unidos en los casos Watergate y Lockheed. Pero también es importante no perder de vista cómo se desarrolló la historia

del sistema político norteamericano: en su nacimiento independiente, los Estados Unidos eran un país económicamente subdesarrollado en relación con Inglaterra. Su prioridad, sin embargo, fue establecer una Constitución y cumplirla. Si bien esta no fue una decisión eminentemente económica, la seguridad institucional resultante generó el clima dentro del cual se generaría el desarrollo económico. Estos ejemplos sirven a Latinoamérica en tanto y en cuanto no se pierda de vista las particularidades históricas, sociales, políticas y económicas de nuestros países. Dejando de lado la tentación de traspolar automáticamente experiencias foráneas, es preferible intentar lo que Saltos Galarza (2000) denomina diálogo de saberes y culturas.

Cuando un pueblo jerarquiza al desarrollo económico por sobre otros intereses, acude a cualquier medio para lograrlo perdiendo credibilidad frente a aquellos otros países que podrían contribuir con su capital a su desarrollo. En una sociedad donde todo el mundo se preocupa excesivamente por el bienestar económico inmediato, nadie piensa en el conjunto ni en el largo plazo, de esta manera se obtiene como resultado lo que nadie desea: el fracaso económico de la sociedad como un todo.

La reputación de las instituciones republicanas depende no sólo de la aplicación objetiva de las leyes, sino de la conducta de los funcionarios, agentes y empleados públicos. Esta debe sustentarse en forma permanente en los principios éticos y morales en los que se basa la "vocación de servicio" para salvaguardar y evitar contrariar el interés público cuya protección, promoción y defensa les ha sido asignadas. No se trata de la protección en forma exclusiva del erario público sino, fundamentalmente, de la mentada "confianza pública", de la seriedad y rectitud en el ejercicio o la realización de acciones en el marco de los deberes y responsabilidades del estado. Debe hacerse realidad el aforismo de Hegel: el Estado es la realidad de la idea moral.

No basta con que el funcionario público cumpla con la ley, es necesario que dé cuenta a la sociedad de sus actos, aún en el caso de que esta no lo exija. Además del concepto de legalidad, hoy se impone un neologismo: "accountability", como nota

esencial en el ejercicio de la función pública. La idea de imparcialidad en la gestión de los asuntos públicos implica, no sólo la apoliticidad de las decisiones administrativas, sino también se sustenta en la idea del imperativo moral en sentido kantiano, como bien lo expresa Boladeres (1996). Ya bien lo había señalado Montesquieu: la democracia se convierte en el peor de los regímenes si carece de lo que es probablemente su requisito básico: la virtud.

Resulta conveniente distinguir entre principios éticos en el ejercicio de la función pública, de aquellas conductas que implican obligatoriedad de cumplimiento, en razón de que su inobservancia está penada por el ordenamiento jurídico, por lo que estas conductas se encuentran tipificadas ya sea como delitos o como faltas administrativas. En palabras del prócer argentino Mariano Moreno: no solamente se debe tratar de que los hombres sean buenos, sino de evitar que sean malos. Pero hoy es necesario ir más allá: el funcionario público es un agente moral, en virtud de que ejerce una actividad de manera permanente y habitual adscrita a órganos cuya finalidad es satisfacer las necesidades públicas. Este desempeño implica aspectos vocacionales, dominio de técnicas, desarrollo de conocimientos y formación de actitudes, todas en función del servicio público definido por el bien común.

El gobernante es responsable cuando da fundamentos de sus actos y muestra por qué son deseables. Esto es la reflexión ética y no sólo el pensar técnico o burocrático. Razonar en el plano de los valores significa utilizar premisas y no sólo hechos. El análisis de la eficacia de las políticas no alcanza, porque también se deben satisfacer criterios de valor. Tal como afirmaba David Hume, este delicado tránsito del ser al deber ser y viceversa, no es una deducción lógica o formal, sino una toma de posición. El deber ser tiene que ver con las convicciones, la conciencia y el compromiso social de los gobernantes.

La preocupación contemporánea por la cuestión ética no debe considerarse como meramente filosófica. El vacío ético en los gobiernos o en sus funcionarios se refleja en sus decisiones, en las políticas públicas. Ocurre cuando ellos eligen pensando en los

beneficios de los grupos de interés, no en la población. La falta de ética no es una cuestión declarativa, sino que se manifiesta por una desviación de recursos públicos que es injusta y aumenta la desigualdad en la sociedad civil. Siguiendo las enseñanzas de Max Weber: el dilema consiste en que no hay ética en el mundo que pueda sustraerse al hecho que, para lograr fines buenos, deba recurrirse a medios moralmente dudosos.

## **Corrupción**

¿Quién tiene mayor culpa:

el que peca por la paga o el que paga por pecar?

Sor Juana Inés de la Cruz

Una de las más completas definiciones de corrupción, es la que propone Saltos Galarza (1999) que la presenta como un sistema de comportamiento de una red en la que participan un agente (individual o social) con intereses particulares y con poder de influencia para garantizar condiciones de impunidad, a fin de lograr que un grupo investido de capacidad de decisión de funcionarios públicos o de personas particulares, realicen actos ilegítimos que violan los valores éticos de honradez, probidad y justicia y que pueden también ser actos ilícitos que violan normas legales, para obtener beneficios económicos o de posición política o social, en perjuicio del bien común.

Sin embargo, las encuestas internacionales más importantes como Transparency International, World Economic Forum, Gallup y KPMG utilizan el término "corrupción" como el uso del poder público para el beneficio privado (por ejemplo: sobornos a funcionarios públicos, retornos en licitaciones públicas, malversación de fondos públicos) centrándose únicamente en la visión económico-administrativa del fenómeno. Visión esta que se olvida que la corrupción es ante todo un problema ético y moral: violar valores positivos, en palabras de Saltos Galarza (1999).

Para entender la corrupción y sus consecuencias, así como para diseñar políticas de combate y prevención, López Presa (1998) afirma que no basta indagar los casos individuales que se presentan aquí y allá, y el carácter más o menos permisible de una u otra práctica, sino que se requiere además examinarla desde el punto de vista de la sociedad como un todo, tratando de identificar los elementos que influyen en su aparición y su desarrollo y, a la vez, precisar desde esta perspectiva sus efectos netos: a quiénes beneficia y a quiénes perjudica y sus costos implícitos.

Nuestros ciudadanos denotan un malestar que se refleja en señales de agotamiento de conductas históricamente complacientes hacia la corrupción de las elites dirigentes. La percepción de la corrupción por parte de la sociedad ha venido creciendo en los últimos tres años y se la identifica con la impunidad, la falta de justicia, y la traición al mandato popular. De acuerdo al National Democratic Institute (1996) la pérdida de sentido de la política como instrumento de cambio, la independencia creciente de la sociedad frente al estado percibido como ineficiente, prescindente y corrupto, convierte a la prensa en elegida por la gente para cubrir los espacios vacíos que dejan las instituciones, en especial los partidos políticos. Así al viejo adagio popular de roban pero hacen se lo dejó de lado por el nuevo: si no hacen, por lo menos que no roben.

Existe una creciente propagación de la corrupción en el interior de la administración pública que, como lo atestiguan numerosos ejemplos, no puede ser combatida únicamente con mecanismos de control suplementario. En América Latina aparece una creciente difusión de la corrupción en el sistema político, a menudo alimentada por un crecimiento clientelista de la administración pública, una creciente densidad regulativa y un avanzado grado de politización. En tal sentido, el resultado de la corrupción es la destrucción de la confianza en los funcionarios públicos, sobre todo cuando mezclan las funciones públicas con las privadas produciendo una grave lesión de los deberes y las responsabilidades como agentes públicos.

En muchos países, los empleados públicos se sienten comprometidos con los intereses particulares de quienes los han nombrado. Esto necesariamente lleva a un abuso de

poder que se contradice con la vocación democrática y, en particular, con el principio de igualdad ante la ley. De ahí la importancia que reviste el status de empleado público, si se desea que su desempeño sea independiente de las coyunturas políticas cambiantes, arraigándolo al ejercicio de su cargo, fundamentado en sus conocimientos técnicos y aptitudes, de forma tal que su accionar posea la necesaria neutralidad ante los diversos intereses políticos y económicos, y se oriente por los principios elementales de ética que deben observar quienes actúan en la administración pública.

Democracia y el libre mercado son condiciones necesarias (más no suficientes) para luchar contra la corrupción. En las sociedades democráticas y libremercadistas modernas no alcanza sólo con definir las conductas de los funcionarios públicos. Es necesario crear una legislación y velar por el cumplimiento de las normas que rigen los conflictos de intereses, el enriquecimiento económico y los sobornos. De no ser así, se corre el riesgo de socavar las bases de las instituciones, vulnerables frente a la búsqueda de los beneficios personales. Un país que avanza sólo hacia la liberalización de su economía, sin implementar una reforma paralela del estado corre el riesgo de crear graves presiones sobre los funcionarios para participar en la nueva riqueza del sector privado.

En esta dirección los países latinoamericanos desde principios de los '90 han realizado una gran cantidad de reformas, pero aún así no ha sido suficiente. La corrupción se previene con un adecuado ejercicio del principio de subsidiariedad estatal, que delegue poder en la sociedad civil a través de inteligentes y equitativas políticas de descentralización. El control público estatal será siempre insuficiente si paralelamente no resulta acompañado del control social. Cuanto más cercano se encuentre el acto administrativo del vecino, menos secreto, discrecionalidad y falta de transparencia serán posibles en el ejercicio de la función pública.

Los argentinos hemos tomado conciencia que la corrupción impregnó todo el cuerpo social y se ha institucionalizado en él. Es más, se enraizó en nuestra cultura y muchas de sus prácticas ni siquiera son tipificadas como delitos, más bien consideradas como

parte de nuestro “ser nacional” que permite transgredir en mayor o menor medida las disposiciones legales o asumir actitudes en beneficio propio, pero en perjuicio (mediato o inmediato, directo o indirecto, mayor o menor) de otros, o de todos.

Los escándalos de corrupción son una señal de que un país reconoce la diferencia entre lo público y lo privado. Algo que caracteriza a las sociedades democráticas modernas es la separación formal entre el Estado y la Sociedad. La preocupación de los ciudadanos por los sobornos que reciben los funcionarios públicos muestran que los ciudadanos y las autoridades de gobierno reconocen la existencia de normas que regulan las prácticas leales y la administración competente, y que éstas pueden ser violadas.

Tal como afirma Oppenheimer (2001) el cáncer de la corrupción está tan avanzado en las democracias emergentes de América Latina, que difícilmente podrá ser extirpado – o al menos detenido- sin medidas drásticas de ayuda por parte de Estados Unidos y Europa porque la corrupción no es únicamente un problema de distribución de recursos ilegalmente obtenidos. Su dinámica también tiene consecuencias que inciden en la eficiencia del Estado y en la competitividad de su economía. En un país que desea competir, desarrollando instituciones democráticas y de mercado, frente a poderosos rivales externos estos efectos distributivos y de eficiencia pueden tener consecuencias políticas si la corrupción a gran escala socava la legitimidad del gobierno.

Las relaciones de corrupción a nivel internacional son cada vez más complejas en la medida en que se mezclan los intereses privados legítimos, como son los de las empresas privadas, con otros intereses menos honorables: los intermediarios y los funcionarios públicos que “actúan” en nombre de los legítimos intereses públicos o bien como partes directamente interesadas en el intercambio delictivo. La multiplicación del comercio puede contribuir a la prosperidad mundial y al fuerte crecimiento de los países en desarrollo. Pero esta evolución económica se ubica en un contexto político y comercial doblemente insatisfactorio:

- Por un lado, da origen a una verdadera “guerra económica” en la que los argumentos de venta no responden más que a las reglas del mercado: intercambio de contratos a cambio de corrupción (funcionarios) o fraude (ejecutivos);
- Por otra parte, este intercambio corrupto internacional se desarrolla en un universo en el que el “estado de derecho” es más un enunciado que una realidad efectiva.

La internacionalización del comercio va acompañada por el aumento de los flujos monetarios y de los bancos en los que el secreto de las operaciones y el anonimato en las transacciones y los titulares de las cuentas constituyen la regla de oro y la ventaja comparativa más evidente. Así, el nuevo ordenamiento económico internacional está imponiendo la necesidad de un nuevo ordenamiento ético-jurídico. La economía de mercado, la privatización de las empresas públicas, la eliminación del proteccionismo y las prácticas monopólicas por parte del Estado, así como la disminución de los controles gubernamentales sobre la economía, configuran las líneas centrales de este proceso. Existen pocas dudas acerca de que las prácticas corruptas son disfuncionales para crear condiciones favorables al crecimiento económico, para atraer inversiones genuinas o para mejorar la calidad de vida de la población.

A diferencia de las empresas multinacionales en sus países de origen, que adoptaron Códigos de Ética por estar sometidas a una creciente presión para que su conducta en los negocios se rija según estas normas, la mayoría de las filiales latinoamericanas de esas empresas no contemplan el respeto a las reglas de conducta en sus negocios. Es más, muchas de ellas (si los tuvieran) estarían dispuestas a violarlos (en el afán de obtener mayores beneficios para sus accionistas. Tal fue el caso de IBM Argentina en su contrato multimillonario celebrado en 1995 con el Banco de la Nación conocido como “Proyecto Centenario”).

El índice de percepción de la corrupción que elabora Transparencia Internacional muestra que la corrupción no se percibe como una plaga confinada a los países en

desarrollo. Muchos de los países emergentes tienen puntajes muy bajos y un número de países industrializados líderes tienen índices que enfatizan la seriedad del problema que deben enfrentar. Los gobiernos de los países centrales tienen la doble responsabilidad de “poner su casa en orden” y actuar para prevenir que sus corporaciones paguen sobornos alrededor del mundo. Esto quedó evidenciado con la firma del Tratado que condena las Prácticas Corruptas en el Extranjero (soborno transnacional) firmado el 27 de diciembre de 1997 por los 29 países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Sin embargo, no es suficiente un índice de percepción del problema de la corrupción. Sería conveniente también establecer un índice de la lucha contra la corrupción, valorar los resultados en esta causa; pues a menudo hay un manejo político de los resultados, como lúcidamente propone Saltos Galarza (1999).

Los países que están más cerca de los mercados mundiales se sitúan bajo una presión competitiva más intensa que los que están más distantes, de modo tal que las oportunidades para la corrupción son menores en los países centrales. Así quedó demostrado en un estudio econométrico elaborado por Di Tella (1994) que, mediante el uso de índices de corrupción de los '80 y '90, se preguntó como la competitividad de la economía afecta la posición de un país dentro de este índice de corrupción. A pesar de carecer de un indicador directo y confiable de competitividad, utilizó diversos sustitutos y encontró resultados coincidentes con la premisa que los países más competitivos deberían ser menos corruptos. Entre sus medidas de competitividad figuran ciertos factores bajo el control del estado, como las leyes antimonopolio (recientemente sancionada en nuestro país) mientras que otros, como la distancia de los mercados mundiales, no están sometidos al control estatal.

El modelo económico imperante en Latinoamérica se ha traducido en un crecimiento constante de la concentración financiera y la exclusión social, ha producido un debilitamiento progresivo y sistemático de la participación y el control ciudadano. Así ha quedado demostrado en el estudio del Banco Mundial (1997) que presenta evidencias

concretas sobre el impacto negativo de la corrupción en la competitividad internacional. Una encuesta a 3.600 empresas de 69 países reveló que, para la mayoría de ellas, el problema no es sólo el soborno que debe pagarse, sino también el temor y la incertidumbre de tener que volver a pagar varias veces, a los mismos o a otros funcionarios. La corrupción tiene costos indeterminados y es un reflejo de la arbitrariedad de los funcionarios públicos.

La corrupción es, básicamente, una transacción clandestina. Salvo allí donde por ser ya sistemática, disfruta de un status casi oficial, de un "acuerdo no escrito" pero conocido y aceptado por todos. Este carácter secreto se contrapone con los intentos de medirla que se han llevado a cabo aquí y allá, ya sea por los laberintos de las persecuciones y de las condenas penales, ya sea a través de la prensa.

La extensión de la corrupción constituye un aspecto sobre el que no hay acuerdo. La discusión sobre este punto es prácticamente insoluble habida cuenta de la naturaleza misma del fenómeno. La extensión real o imaginaria de la corrupción es tanto una cuestión de percepción y de sensibilidad como de medida objetiva del fenómeno. Ante esta falta de seguridad, la discusión prácticamente no tiene salida: los optimistas insisten en el carácter coyuntural del fenómeno, sacando a relucir el gusto de los periodistas por el sensacionalismo y el exceso de celo de los jueces, a los que se suele tachar de radicales, sectarios y hasta de frustrados. Por el contrario, los pesimistas se declaran convencidos de que los hechos que salen a la luz no son sino la parte visible del iceberg. Sobre todo insisten en el hecho de que numerosos "affaires" sólo se han descubierto por azar o por circunstancias imprevistas. La corrupción que se conoce y se divulga no es más que una ínfima parte de la realidad.

Los mismos desacuerdos sobre la medición de la corrupción aparecen cuando se intenta una comparación internacional, o incluso una comparación de actitudes dentro de una misma Sociedad, pero entre grupos sociales diferentes. La sensibilidad de la opinión pública con respecto a la corrupción varía considerablemente de un país o de una cultura a otra. No sólo entre Europa y EEUU, entre África y Asia, sino dentro de

conjuntos relativamente homogéneos como Europa occidental (sobre todo, entre países de cultura latina y católica, y países nórdicos y protestantes).

Variaciones de la misma amplitud se dan dentro de los sistemas políticos entre la opinión mayoritaria y las minorías sociales. Mientras que éstas últimas generalmente tienden a minimizar la extensión de la corrupción (con frecuencia después de haberla ignorado o negado), las opiniones públicas tienen una marcada propensión durante estos últimos años a exaltar su extensión. Los sondeos en Italia, Francia o Japón principalmente (pero no solamente), atestiguan que la gran mayoría de las personas entrevistadas (a veces más de 80%) están convencidas de que todos los políticos son corruptos. Por supuesto, cualquiera que sea la realidad de la corrupción, no hay nada que permita sostener seriamente semejante creencia.

Si el partido político, el generador de democracia por excelencia, se convierte en un organismo sospechado de ilegalidad que extrae sus recursos (sobre todo cuando es partido de gobierno) valiéndose de una posición hegemónica que le permite actuar como un profesional de la extorsión y que obtiene cantidades enormes de dinero para alimentar su acción política por medios ilegales, producirá un extraordinario efecto multiplicador de ilegalidad. Cuando la financiación ilegal es la primordial fuente de recursos de un partido político, el verdadero poder está en los centros de captación de estos fondos, en los espacios donde se practica de modo regular la actividad corrupta.

En Argentina, como afirma la consultora Gallup (1998), no sólo no se ha erradicado la corrupción, sino que nuevas y más sofisticadas formas son los temas cotidianos de la realidad a los que los ciudadanos acceden a través de los medios de comunicación. Esto ha derivado en la percepción de que corrupción es igual a dirigencia política.

La información puede ser una variable teórica clave para comprender cuándo y por qué se produce la corrupción. Dicho de otra manera, la corrupción lucra sobre la ignorancia y la incertidumbre popular. En tales condiciones, el problema del mandante (ciudadano) y el mandatario (funcionario) se exagera. La corrupción es menos frecuente cuando

existe amplia información respecto de qué están haciendo los funcionarios. En palabras de Klitgaard (1990), la falta de información (abundante ignorancia popular) es lo que caracteriza a muchos países en desarrollo.

Los ciudadanos tienen el derecho a conocer sobre todos los actos de gobierno de un modo transparente. La posibilidad de acceder a la información que posee el Estado es fundamental para que los ciudadanos e instituciones puedan contar con los insumos necesarios para decidir qué tipo de actividades desarrollar, opinar y ofrecer planteamientos respecto de las normas y decisiones que el Estado pretende implementar y controlar la gestión de las autoridades y funcionarios públicos.

Las encuestas y los sondeos de opinión que se han desarrollado en Argentina, en especial desde mediados de los '90 hasta la fecha, ubican a los periodistas y a los medios de comunicación en los primeros niveles de credibilidad, mientras que la imagen de la dirigencia política se deteriora más y más. Es importante destacar que la sola sanción de leyes no puede ser la única respuesta frente a la corrupción. Ya que en la práctica puede haber una contradicción entre la actitud del ciudadano y la ley, de modo tal que la opinión puede definir un acto de corrupción de una manera distinta al texto legal. Como bien sostiene Eigen (1995) si esto sucede, si la opinión pública y las normas legales no guardan conformidad entre sí, es probable que los funcionarios actúen de conformidad con la opinión pública y violen la ley. Peor aún, es probable que no exista cooperación por parte del público para informar sobre supuestos negociados y colaborar en su investigación.

La corrupción no es sólo un problema de distribución de recursos ilegalmente obtenidos. Su dinámica, además de tener consecuencias en la eficiencia del Estado y en la competitividad de su economía, mata. En un país que compite desarrollando instituciones democráticas y de mercado frente a poderosos rivales externos, estos efectos distributivos y de eficiencia tienen consecuencias políticas si la corrupción a gran escala socava la legitimidad del gobierno. La frase la corrupción es hija natural de la relación adúltera entre el poder político y el poder económico queda al desnudo

frente a la realidad social argentina reflejada por el INDEC (2000), según el cual el 10% de la población más rica se lleva el 36% del ingreso nacional y el 40% más pobre sólo accede al 15% de esa riqueza. En la última década, el 20% más pobre de la sociedad bajó su participación en el ingreso (del 1,6% al 1,4%) mientras que el 20% más rico la aumentó (del 34,6% al 39,1%).

La sociedad más informada es más democrática porque el poder está más distribuido. La restricción de la cantidad de información que circula en la sociedad favorece una mayor concentración de poder pasible de ser negociado. Ahora, ¿cómo se mejora la información que llega a la sociedad? ¿Cuáles son los canales que conectan a la sociedad con los funcionarios y con las personas relacionadas con ellos? Los medios de comunicación, la información oficial y la información emitida por los funcionarios y proveedores del estado. Las tres formas combinadas entre sí producen un tipo de información que retroalimenta la difusión del problema a cargo de los medios de comunicación.

Como sostiene Minc (1996) en la falta de transparencia tiene mucho que ver la mediocridad de la información social. Una información que está a mil leguas de la que prevalece en el ámbito económico. Los datos macroeconómicos nos asaltan sin cesar. En cambio, el ámbito social sigue siendo una incógnita: ni datos globales, ni conocimiento preciso de los sectores afectados, ni información exhaustiva sobre el conjunto del sistema.

Para activar el poder de los ciudadanos, es necesaria una red que comunique entre sí a los receptores de la información. Sin ella, ese poder permanece inactivo y genera (como en el "dilema de los prisioneros") la peor de las soluciones grupales: la inacción, que termina representándose como la única opción posible. Ese aislamiento de los millones de receptores es lo que impide la acción común. Hay millones de lectores de la misma noticia, pero todos están aislados. Así esta doble fragmentación puede contrarrestarse con el poder asociativo que tienen los ciudadanos a través de las organizaciones no gubernamentales y, por otro lado, son los mismos medios de

comunicación masiva quienes pueden clarificar la información y acortar la brecha que existe entre los ciudadanos y sus representantes. Los medios de información son el escenario donde cobran vida y se discuten los problemas que interesan a la gente. Su obligación está en aprovechar sus ventajas y suplir sus carencias en beneficio del público. La función de los medios informativos en la lucha contra la corrupción resulta esencial para el desarrollo y fortalecimiento del "Estado de Derecho"

## **Conclusión**

El peor error que podemos cometer es no hacer nada,  
por pensar que es muy poco lo que podemos hacer.

Edmund Burke

La "crisis de fin de siglo" es una crisis política y económica pero, por sobre todas las demás, es una crisis moral que se traduce en la pérdida de sentido de la política como instrumento de cambio social. Importantes sectores de la población que están en situación de franco deterioro económico, cuando son consultados sobre qué es más importante hoy: ocuparse de la corrupción o bien ocuparse de los problemas económicos, priorizan ocuparse de aquella porque vincula la problemática económica a la solución previa del tema de la corrupción.

A pesar de que en Latinoamérica existe escepticismo sobre la dirigencia (política y económica) y también sobre las posibilidades de cambio social, las preferencias electorales indican una búsqueda de líderes que ofrezcan credibilidad, sobre todo en temas relacionados con valores morales y éticos, con la justicia y con reglas de juego claras. Esto se traduce en demandas de justicia independiente y eficiente, honestidad y transparencia en la gestión, mejoras en los contenidos y calidad de la educación, y un cumplimiento efectivo del mandato popular con rendiciones de cuentas claras.

Resulta imperativo comprender que el tema de la corrupción está vinculado con el déficit de valores morales, con el poder del dinero, con el crimen organizado, con el

narcotráfico, con la debilidad de los mecanismos de control, con la falta de rendición de cuentas de los funcionarios, con el presupuesto del Estado, con el financiamiento de la política pero, por sobre todo, está relacionado con la falta de compromiso ético ciudadano.

El ejercicio regular y sistemático de la transparencia no podrá consolidarse en un cambio cultural que, seguramente, no evolucionará lo suficientemente rápido y bien que se necesita si no se lo impulsa y motoriza a través de una serie de medidas que rompan con la inercia cultural y que permitan alterar (en el sentido deseado) las relaciones causales entre las variables organizacionales de interés. También será necesario transformar las actitudes de la ciudadanía para permitir ejercer un control responsable sobre la administración pública y orientar sus demandas y acciones de mayor eticidad hacia el Estado.

La corrupción en Latinoamérica tiene un denominador común que es el bajísimo nivel de compromiso ciudadano que caracteriza a nuestras sociedades. La gran batalla que hay que ganar es contra la apatía de nuestros ciudadanos. Como sostuvo Jorge Luis Borges al hablar del "argentino tipo": a diferencia de los americanos del norte y de casi todos los europeos, el argentino no se identifica con el Estado, es un individuo no un ciudadano. El argentino percibe al Estado como algo impersonal, mientras que él solo concibe una relación personal. Si se puede ganar esa batalla, seguramente se ganarán todas las demás.

El punto no pasa por los falsos dilemas: instituciones versus prensa independiente; ni gobierno versus sociedad; ni estado versus mercado; ni política versus ética. Esta supuesta contradicción que impide combatir efectivamente a la corrupción se resuelve con otros paradigmas: instituciones más prensa independiente; gobierno más sociedad; estado más mercado y política más ética. Sólo estas sumas positivas pueden terminar con el "juego de suma cero" (o juego de "todos pierden") en el cual la Latinoamérica aparece prisionera.

Si bien es necesario aumentar los controles y contra-controles institucionales, no se puede soslayar la necesidad de incentivar mecanismos de participación de la comunidad. Porque no hay Congreso, ni Auditoría General, ni Fiscalías, ni Defensor del Pueblo que sean suficientes para esta tarea, si al mismo tiempo no están acompañados por una sociedad civil que sea capaz de participar y comprometerse moralmente.

En la actualidad, para controlar la corrupción (o bien reducirla a su menor expresión) es necesaria la concurrencia simultánea de tres actores: las Empresas, el Estado y la Sociedad Civil unidos en un lugar común desde el cual expresen su pensamiento sobre el tema, muestren sus estrategias para controlarlos, y brinden información a los ciudadanos sobre acciones concretas desarrolladas en tal sentido.

### **Notas**

ARGENTINA, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. Encuesta Permanente de Hogares. Buenos Aires, 1999.

ARLAND, Rodolfo. Capacitación y entrenamiento de los funcionarios por las Oficinas de Ética. Ponencia, Foro Internacional de Fortalecimiento de la Ética en el Estado de Derecho. Oficina Nacional de Ética Pública. Buenos Aires, 1999.

ARLAND, Rodolfo. Reflexiones sobre la ética política en Argentina. Reforma del Estado y del Sistema Político, N° 35, Red de Gobernabilidad y Desarrollo para América Latina. Cataluña, 1999.

BOLADERAS, Margarita. Comunicación, ética y política. Habermas y sus críticos. Editorial Tecnos. Madrid, 1996.

CORTINA, Adela. Ética sin moral. Editorial Tecnos. Madrid, 1995.

DI TELLA, Rafael y ADES, Alberto. Competition and Corruption. World Bank. First Draft, 1994.

DUSSEL, Enrique. El reto actual de la ética. Detener el proceso destructivo de la vida. Editorial Océano. México DF. , 2000.

EIGEN, Peter. El rol de las instituciones en la lucha contra la corrupción. Contribuciones, CIEDLA, Año XII, N° 4. Buenos Aires, 1995.

GALLUP, Argentina. Encuesta de opinión. Buenos Aires, Septiembre 1996.

KLITGAARD, Robert. Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema de fin de siglo. Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 1994.

LIPOVETSKY, Gilles. El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos. Editorial Anagrama. Barcelona, 1998.

LÓPEZ PRESA, José. Corrupción y cambio. Fondo de Cultura Económica. México DF., 1998.

NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE for International Affairs. Actitudes hacia los partidos políticos en América Latina: informe sobre focus groups. Washington D.C., 1996.

MINC, Alain. La borrachera democrática. Editorial Temas de Hoy. Buenos Aires, 1996.

MORENO OCAMPO, Luis. En defensa propia. Cómo salir de la corrupción. Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1993.

OPPENHEIMER, Andrés. Ojos vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina. Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 2001.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. International Perception Corruption Index. 2000.

WORLD BANK. World development report. Washington D.C., 1999.

## México

### RESPUESTAS SOCIOCULTURALES ANTE LA CORRUPCION

"Todos los hombres se jactan del mejoramiento de la sociedad  
y ninguno de ellos mejora"  
Ralph Waldo Emerson

Dar respuesta a los nuevos paradigmas socio-culturales, demanda múltiples estrategias donde nuestras aspiraciones se conforman sobre la base del concepto de transformación democrática. Esta premisa entraña la esperanza de un mejor entendimiento que finque en la plataforma social bases firmes que sostengan un compromiso político de todas y cada una de sus partes.

Nos enfrentamos a un mundo global, donde todos somos responsables de lo que hacemos en el mediano y largo plazo, por ello en este trabajo recorro a un método empleado en las correccionales y prisiones del Estado de California en los años 60's, que fuera aplicado por el Dr. Eric Berne. Él lo nombró análisis conciliatorio. Tal vez a la fecha resulte para muchos especialistas obsoleto, sin embargo, debemos emprender, como decía anteriormente, la búsqueda de múltiples estrategias; por lo cual espero sea revelador e interesante el enfoque.

Bajo la premisa de que no habitamos una sociedad enferma, sino diversa en intereses y motivaciones, se centra la preocupación del por qué de la corrupción como respuesta social apropiativa. Requerimos lo que otros poseen por privilegio o status, al mismo tiempo demandamos respeto y manejamos voluntades y sensibilidades. En toda esta dinámica crecemos y luchamos ante la inequidad.

Surge la interrogante: ¿Cuál es la forma en qué enfrentamos el devenir y su progreso?, ello nos ayudará a entender cómo resolvemos los problemas a los cuales nos enfrentamos diariamente.

Dentro de los procesos culturales multi-étnicos, están interconectados valores, prejuicios, intereses y reglas jurídicas. Bagaje cultural de las sociedades en Latinoamérica, que se quedan con nosotros, son parte de un aprendizaje, corresponden a nuestra herencia grupal.

Algunos otros aspectos los adoptamos del entorno y se mezclan con las costumbres que preservamos como tradición viva. No basta entender lo que nos rodea y aceptarlo como tal, por ello existen circunstancias que transforman, revolucionan y generan diferencias.

Dentro del movimiento transicional que involucra a los cambios, están las decisiones que tomamos. Muchas de ellas no son azarosas, su móvil se relaciona con nuestra conducta heredada y todo discurso estará en función de esos valores y respuestas de la personalidad que nos han construido y hemos percibido a través de nuestra personalidad. En esa transacción o conciliación se define el concepto que Berne describe: "yo te hago algo a ti y tú me haces algo a mí en respuesta"

En las culturas piramidales que nos anteceden y permean hasta nuestros días, el aspecto discursivo tiene su eje en la figura del padre, interpretado como gobierno, patrón, jerarca, líder y jefe.

El complemento del concepto patriarcal reside en la familia como núcleo social, su discurso gira alrededor del **hijo**, que se traduce en gobernado, obrero, fiel, seguidor y asalariado. Algunas otras variantes, podríamos añadir, éstas derivan de la observación y el entorno, pero vamos a dejarlo así para continuar con el análisis.

Es bueno abrir un paréntesis para abordar el concepto de madre, que Eric Berne engloba en su esquema, dentro del concepto del padre. No podemos negar el carácter

proveedor e incluso autoritario de muchas madres en Latinoamérica y que en las últimas décadas es creciente la tasa de mujeres como jefas de familia.

Con esto no deseo vulnerar el valor de género de las feministas que desde hace 50 años han tratado de priorizar el papel de equidad con los hombres, sino al malogrado intento que han tenido para conseguir sus objetivos. Desde mi punto de vista se debe a la resistencia transicional de muchos grupos ante las instituciones y sus leyes, donde pervive el valor dialéctico del ser humano hacia su prole.

Continuando con los elementos del método de Eric Berne, entra en juego un tercer concepto, el **adulto**, quien se ocupa principalmente de transformar los estímulos en elementos de información y de ordenar y archivar esta información basándose en la experiencia adquirida (1).

Difiere en esto del padre que es dictaminante de manera imitativa e impone conjuntos de normas que le han sido prestadas por herencia, lo mismo sucede con el niño, quien tiende a reaccionar abruptamente sobre la base del pensamiento pre-lógico y de percepciones escasamente diferenciadas y distorsionadas.

Es sin duda a través del adulto que el niño, en su caso conceptual, empieza a distinguir la vida como le fue nombrada, mostrada y enseñada por el padre y éste, el padre, a su vez compara como la sentía, deseaba e imaginaba, para concretar en el adulto, cómo la ve por sí mismo.

Por tanto el concepto de adulto es visto como responsable, comprometido, racional, equilibrado, tolerante y autosuficiente. De hecho todos los aspectos que aspiramos como ciudadanos y que de alguna forma deseamos de la gente que aprendemos y somos gobernados.

Berne, lo define como naturalezas múltiples al conjunto de estos seres que habitan de forma intermitente en nuestro interior, Tres conceptos: el padre, el hijo y el adulto, que

nos hacen valorar e inclinar la balanza de las decisiones y la justicia de manera desigual.

### **Realidades psicológicas, ante la necesidad de sobre-vivencia**

Para cumplir con aspiraciones que competen a nuestros intereses, tendremos que entender que las realidades psicológicas establecidas, se rigen bajo ciertos preceptos. Para el padre el punto de apoyo es el autoritario, su ideal reside en ser obedecido, respetado, tomado en cuenta, pero al mismo tiempo se rodea de seres que infringen sus normas, de la misma forma que lo hacen nuestros hijos, son individuos que evitan las sanciones para no ser regañados.

Siendo ésta la fórmula cómo enfrentamos el porvenir, los recursos con que contamos para crear una sociedad más democrática y participativa no tendrán la calidad esperada, sí como sociedad nos encontramos ante la expectativa de no ser descubiertos por la autoridad y, así mismo estamos aspirando arribar al poder, donde virtualmente seamos dueños (as) de la situación, las reglas y sus normas.

El trayecto para desarrollar mejores formas de convivencia se ven rebasadas por las necesidades de sobre-vivencia, en términos de sustentabilidad es mayor el número de pobladores que las estrategias para equilibrar la economía.

Por ello, el recurso piramidal de apropiación y distribución de los recursos, preserva el status quo requerido por las clases sociales existentes, aquel que busca una forma de vida distinta a su destino manifiesto, tendría que vivir varias generaciones para llegar a su objetivo.

Las plataformas de transgresión se presentan unas a otras, la negociación se convierte en un recurso aplicable a la ley, las normas e incluso los valores socio-culturales. Estamos inmersos en procesos democráticos a lo largo y ancho de Latinoamérica en cuyos antecedentes históricos se fincan gobiernos autocráticos e incluso totalitarios.

El modelo democratizante proviene de una creciente necesidad de los ejes del poder, cuya iniciativa necesita asirse a nuevas estrategias, hacer operativo el neoliberalismo per se, no responde más a la sociocultura de cambio, pero en su modo dialéctico lo sustenta.

Será necesario repensar la fuerza de convocatoria de los nuevos paradigmas, pues sí acaso el sustento que los alberga reside en el valor hegemónico del capital, algo o mucho de lo que padecemos seguirá igual y no tendremos cambios sustanciales en el futuro mediato, sino más pobreza y una división clasista más polarizada.

No olvidemos que el concepto de autorrealización es el principio del adulto (2), en él se acumulan la capacidad creativa del niño y los conceptos enseñados del padre.

Para Eric Berne éste concepto de adulto entraña la vida basada en el acopio y ordenación de datos que de forma gradual enriquecen las transacción donde las "ordenes" del padre y los "miedos", del niño son sorteados con aplomo, haciendo operativo al individuo con eficacia progresiva de transformación sobre la base de experiencia adquirida.

### **Proyección de libertad**

Hablamos de libertad para tomar decisiones y elegir gobernantes, reiteramos el valor de la soberanía en función de la libertad, en tal contexto el adulto no debe ser obstaculizado por ciertos datos que anteceden la revisión de las circunstancias, todas aquellas que interaccionan con el poder.

La duda y el poner en relieve algunos hechos, ayuda a la proyección que imaginamos del futuro, sí bien el concepto de niño se enfrenta a constantes alternativas desagradables donde el premio o castigo se ve condicionado al cumplir con un deber, lo mismo acontece al subalterno, asalariado, etc.

El padre proyecta en sus análisis la libertad como compromiso, el niño la experimenta sensorialmente, aquello que le resulta grato, termina siendo parte del beneficio

otorgado, el adulto, por su parte, mantiene la expresión emocional dentro de límites adecuados, proyecta el equilibrio.

¿Por qué, como sociedad no mantenemos en su sitio al adulto?, para Berne el manejo de esta interrogante en lo individual formaba parte de la terapia en los reclusorios y hospitales de tratamiento psiquiátrico, en su observación advertía el deseo **de hacer** algo por parte del niño, lo cual se complementaba con el **cómo hacerlo** del adulto.

Es conveniente advertir que en el proceso del análisis transaccional el concepto padre, puede obstaculizar con rigidez el proceso de proyección hacia la libertad del adulto. Eric Berne reconoció en sus esquemas la validez del cálculo automático, es decir lo probado en base a consecuencias.

Recordemos que un niño contaminado del padre, será un ser reprimido, traslademos esto al plano social y tendremos respuestas de la realidad que vivimos en muchos de los pueblos de Latinoamérica, en estos preciso momentos.

Para el establecimiento de reglas anti-corrupción el equilibrio de las tres naturalezas que conforman el carácter necesitan el equilibrio, los resultados dolosos no producen buenos sentimientos, ni gratas sensaciones, el conflicto consume energía y tiempo.

No permitamos que el padre favorezca zonas de conflicto, al grado de interrumpir las áreas donde se desarrolla el adulto, perder este concepto polariza a la sociedad en dos ejes corresponsables e interdependientes: El padre y el hijo.

Debemos ser capaces de conquistar la libertad de opción, cambiar a voluntad las respuestas de los viejos estímulos del comportamiento estereotipado (3), sin olvidar con sensatez que el adulto se desarrolla más tarde que el padre y el niño y parece que no le resulta fácil alcanzarles a lo largo de la vida.

¿Cómo fortalecer al adulto? Reconociendo que los tres conceptos son interactuantes e indisolubles en un sano equilibrio.

A lo largo de la historia hemos tenido la habilidad de cambiar y modificar el entorno y sus realidades, donde ciertas motivaciones dejan de tener validez cuando el medio que las hizo necesarias desaparece.

Recordemos la esclavitud, la tortura inquisitoria, son ejemplos que hasta cierta forma se han anulado de la convivencia humana, tomando en cuenta que las sociedades que les sustentan, son enfermas, del mismo modo que hay psicóticos y esquizofrénicos.

Tales asuntos que no se pueden resolver del todo en la dualidad o erradicación, por lo cual el adulto debe colaborar en la síntesis del por qué persisten bajo la tónica de ideologías absolutistas, o aberraciones existencialistas. Ello nos debe llevar a una profunda reflexión del cómo legislamos en las vías democráticas de las sociedades actuales, qué tan certero es la validación de nuestras votaciones cuando los intereses de grupo jerarquizan lo que les interesa por encima de la realidad social que habitamos, bien podríamos partir de los fundamentos de Berne para identificar el papel de nuestra obediencia y rebeldía en el umbral del tercer milenio.

FUENTE: WWW.PROBIDAD.ORG

**Notas:**

(1) Berne Eric, transaccional Análisis in psychotherapy.

(2) Yo estoy bien, tú estás bien, Thomas A. Harris, pag. 63 y 65, editorial Grijalbo.

(3) Material de Thomas A. Harris, pag. 104

**COMO CONTROLAR  
LA CORRUPCION**

**Robert Klitgaard**

## **América Latina, Asia, África**

### **COMO CONTROLAR LA CORRUPCIÓN**

#### **Introducción**

Si usted dice a la gente que está interesado en controlar la corrupción en los países en desarrollo, puede toparse con algunas reacciones escépticas y de sorpresa.

“Si”, le pueden decir, “hemos oído que la corrupción es un gran problema en los gobiernos del Tercer Mundo. Pero, ¿quién puede decir que un determinado acto es realmente “corrupto”? Tal vez es corrupto en su cultura, pero no en la de ellos. ¿No podría ser que la corrupción desempeñe un papel útil en las sociedades en desarrollo? ¿No lubrica la corrupción las ruedas del comercio, crea coaliciones políticas, y ayuda a las organizaciones a superar la burocracia? Además, ¿qué pueden hacer usted o cualquier otro respecto a la corrupción? Como el pecado, está en todas partes. Así que, ¿no está su tema fatalmente plagado de juicios de valor arbitrarios, inutilidad e ingenuidad?”.

Cada una de estas preguntas tiene sentido. Juntas, han generado muchos debates y polémicas moralistas y antimoralistas que han dominado la literatura sobre corrupción. Sin embargo, si usted está interesado en lo que se puede hacer respecto a la corrupción, las preguntas pueden parecerle impertinentes e incluso arrogantes. Es como si usted expresara interés en reducir la pobreza y le dijeran que “pobreza” es un término relativo, que la pobreza tiene sus funciones sociales y tal vez su utilidad social, y que los pobres siempre van a estar con nosotros.

Los estudiosos del desarrollo internacional han tendido a no considerar la corrupción como un problema que sea pertinente a los formuladores de políticas y a los administradores. La literatura existente es tentativa y débil, y contiene pocos marcos teóricos, comparaciones internacionales o estudios cuidadosos de casos. Esto se debe en parte a que el tema tiene fuertes connotaciones morales y en parte a que, por

razones obvias, los datos son escasos. Los análisis serios de cómo se ha reducido o se puede reducir la corrupción son realmente raros.

La frecuencia y persistencia de la corrupción es desalentadora, porque implica que muchos formuladores de políticas y políticos no quieren controlarla. Pareciera ser que usan actividades ilícitas para mantenerse en el poder, incluso a expensas del desarrollo de la nación. Por supuesto, la corrupción tiene aspectos beneficiosos para los que están en el poder, no sólo como medio para llenarse los bolsillos, sino como mecanismo para tratos políticos, formación de vínculos e incluso para inducir la participación política. El hecho de que la corrupción beneficie al menos a algunos de los que están en el poder, la convierte en un problema difícil de abordar.

Sin embargo, muchos líderes y administradores públicos en los países en desarrollo quieren tener mayor éxito en el control del fraude, el soborno, la extorsión, el desfalco, la evasión fiscal, las comisiones confidenciales y otras formas de comportamiento ilícito y corrupto. Algunos de estos líderes interesados son altos legisladores y jefes ejecutivos. Otros ostentan puestos de responsabilidad en las fuerzas policiales, agencias de aduana, oficinas fiscales, ministerios que proporcionan bienes y servicios, y agencias reguladoras. Estas personas consideran que la corrupción amenaza la misión de sus agencias y las metas más amplias de desarrollo nacional. Ellos no son ingenuos: Reconocen que la corrupción nunca puede erradicarse totalmente y no suponen que tenga una solución simple, así como la poliomielitis tiene una vacuna. A estos funcionarios les gustaría reducir muchas formas de corrupción, y su esperanza es compartirla por la mayor parte de ciudadanos ordinarios en el mundo en desarrollo.

Hace unos diez años, cuando empecé a pensar en la corrupción, me vi atraído por los problemas prácticos. Acababa de pasar dos años en Pakistán y había visto por mi mismo los costos psicológicos y sociales del soborno y el favoritismo, el fracaso del sistema de méritos y la cultura de la corrupción. ¿Cómo podía un formulador de políticas empezar a pensar en combatir estos males?, ¿Qué tipos de actividades

corruptas e ilícitas eran las más dañinas y en que condiciones?, ¿Cuáles medidas contra la corrupción parecían tener efecto y como podían implementarse en un ambiente en que fuerzas poderosas dependían de la venalidad oficial?.

Consideré que sería mejor proceder en dos frentes, teórico y empírico, y he tratado de fusionarlos en este artículo. Para algunos lectores la combinación puede ser discordante. Sin embargo, espero que esto nos ayude a concentrarnos en problemas de políticas y nos recuerde que el progreso intelectual en difíciles problemas sociales se logrará al enfrentar continuamente el concepto y el ejemplo.

Este artículo puede ser útil a todas aquellas personas que están buscando - especialmente en los países en desarrollo- medidas específicas que puedan ser útiles para controlar la corrupción.

### **Consideraciones Generales**

Lo que es corrupto en una sociedad quizá no lo sea en otra. Cuando el historiador J.S. Furnivall investigó por qué, según los estándares británicos, la Birmania colonial era tan "corrupta", llegó a la conclusión de que en muchos casos los birmaneses simplemente estaban siguiendo sus normas usuales de conducta correcta.<sup>2</sup>

Algunas de las actividades más elogiadas en las economías capitalistas -la inversión privada, el comercio, la acumulación de recursos- pueden ser tildadas de "corruptas" en un sistema comunista.<sup>3</sup>

Lo lícito, y por lo tanto lo ilícito, depende del país y la cultura en cuestión. Aunque este valioso conocimiento no se debe perder de vista, no debe estorbar nuestra búsqueda

---

<sup>2</sup> J. S. Furnivall. *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands India* (Cambridge, Inglaterra Cambridge University Press, 1948)

<sup>3</sup> Se citan varios ejemplos en J.M. Montias y Susan Rose Ackerman, "Corruption in a Soviet Type Economics: Theoretical Considerations," en *Economic Welfare and the Economics of Soviet Socialism Essays in Honor of Abran Bergson*, ed. Steven Rosefielde (Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, 1981), 5383

de políticas eficaces contra la corrupción. De hecho, la mayoría de países y culturas condenan la mayor parte de los casos de soborno, fraude, extorsión, desfalco, y casi todas las formas de comisiones confidenciales en los contratos públicos. Casi no se discute que una amplia gama de actividades "corruptas" son incorrectas y socialmente dañinas.

**Los estudiosos del desarrollo internacional han tenido a no considerar la corrupción como un problema que sea pertinente a los formuladores de políticas y a los administradores.**

La corrupción está devorando las economías y la política de muchas naciones del Tercer Mundo. Aunque la corrupción ha florecido (y sigue floreciendo) en los países que ahora llamamos "desarrollados", la situación es especialmente preocupante en los países en desarrollo. Como grupo, estos países son en particular vulnerables a los daños de la corrupción gubernamental, especialmente porque el sector público juega un papel tan grande e importante en la sociedad, comprendiendo por lo general las actividades económicas que, en muchas naciones del Occidente industrializado, son desarrolladas por la empresa privada. A menudo estas sociedades tienen muy pocas o a menudo no existe ninguna alternativa al partido o gobernante en el poder. Por consiguiente, tanto en el campo económico como en el político, el ciudadano preocupado por la corrupción quizá no tenga muchas alternativas a las cuales volverse. Naturalmente, los países pobres tienen menos capacidad que los ricos de tener un determinado nivel de corrupción. Asimismo, aunque los datos sobre esos asuntos son necesariamente superficiales y algunos expertos quizás no estén de acuerdo, las actividades de corrupción están más extendidas y más sistemáticamente inmersas en muchos gobiernos del mundo en desarrollo que en el Occidente industrializado. Sin embargo, lo importante no es concentrarse en asuntos de cantidad o de lugar, sino en asuntos que tengan que ver con políticas específicas para combatir la corrupción.

**Muchos formuladores de políticas y políticos no quieren controlar la corrupción.**

Muchas prácticas ilícitas se pueden agrupar bajo el nombre general de “corrupción”. La variedad de tales actividades en una sola organización puede parecer casi infinita. ¿Qué tienen en común esos fenómenos? Una de las definiciones de corrupción en el Webster’s Third New International Dictionary es “inducción (por ejemplo de un funcionario político) por medios considerados impropios (como soborno) para que incurra en cumplimiento de su deber”. Esta amplia definición comprende la mayoría de las actividades ilícitas que se podrían hallar en una organización. Se han propuesto otras definiciones de corrupción. En el campo de las definiciones podríamos aclarar las cosas yendo más allá del concepto general de “corrupción” y creando una tipología de comportamiento ilícito y corrupto, definiendo cada tipo con mucho cuidado y una serie de ejemplos; sin embargo, emplear mucho tiempo en detallar el concepto produciría menos beneficio que simplemente esbozar unas cuantas “características claves” de lo que constituye la corrupción, a fin de proceder directamente a aplicar estos conceptos clave a la búsqueda de formas útiles de tratar con la corrupción.

### **Consideraciones Teóricas**

A nivel teórico, este artículo aplica y amplía, en forma cualitativa, el modelo de jefe agente, que ha sido objeto de mucho trabajo reciente, valioso aunque abstracto, en el área de economía. Quizás “teoría” sea una palabra demasiado grandiosa. El modelo presentado aquí es heurístico, no riguroso, y no incorpora los factores históricos, culturales y religiosos que han llevado a algunas sociedades a tener mas corrupción que otras. Sin embargo, sugiere hipótesis útiles respecto a las condiciones que fomentan el comportamiento corrupto, y más importante aún, proporciona un marco

para analizar las medidas de políticas que podrían emplearse para controlar la corrupción.

### **a.- El Modelo Jefe-Agente-Cliente**

El modelo tiene tres participantes principales: "el jefe" y "el cliente". El jefe sería un gerente que tiene un puesto de responsabilidad en una agencia. El agente interactúa a nombre del jefe con un "cliente" tal como un contribuyente. Para aclarar el modelo, haremos una suposición poco realista: supongamos que el jefe representa al interés público, es decir, que es un jefe de profundos principios y que está a cargo de una importante agencia pública o incluso de todo un gobierno. Supongamos también que el agente no es tan escrupuloso en su dedicación al interés público.

El agente se emplea en el entendido de que actuará en representación del jefe ante el cliente. Sin embargo, el agente también tiene sus propios intereses privados, tales como su cuenta bancaria. Al ejecutar sus deberes oficiales como agente, él puede traicionar los intereses del jefe a favor de los suyos propios, es decir, puede ser corrupto.

Este es un modelo económico. El agente actuará en forma corrupta cuando sus beneficios netos probables resultantes de actuar así sobrepasen los costos netos probables. Asimismo el cliente, i.e., el que da el soborno o el contribuyente que participa en un acto ilícito, corromperá al agente si el cliente percibe que los beneficios netos probables de hacerlo sobrepasan los costos netos probables.

El jefe, sabiendo que tanto el agente como el cliente pueden verse tentados a realizar actos ilícitos, tendrá dos objetivos principales:

- ↪ Inducir al agente a ejecutar sus deberes en el grado óptimo, inducir el nivel óptimo de esfuerzo de servicio al público y el nivel óptimo de comportamiento corrupto.
- ↪ El jefe también querrá inducir el comportamiento apropiado de parte del cliente.

Para lograr esto el jefe puede promulgar varias medidas de políticas. Estas políticas se pueden reunir en cinco grupos:

- ↪ Seleccionar agentes para lograr incorruptibilidad y competencia técnica.
- ↪ Cambiar las recompensas y castigos del agente y el cliente.
- ↪ Aumentar la probabilidad de que las acciones corruptas sean detectadas y castigadas.
- ↪ Cambiar la misión o sistema administrativo de la organización de tal modo que se reduzca la discreción del agente.
- ↪ Alterar las actitudes de los agentes hacia la corrupción.

Este enfoque define la corrupción en términos de la divergencia entre los intereses del público o del jefe y los del agente o empleado público: la corrupción ocurre cuando un agente traiciona los intereses del jefe a favor de los suyos propios. Segundo, este enfoque enfatiza que la corrupción es un asunto de grado y de intercambio: el jefe quiere inducir el grado óptimo de corrupción.

### **b.- El Grado Optimo de Corrupción**

Suponga que cierto tipo de corrupción causa daño a la sociedad, crea "costos sociales". Suponga también que los esfuerzos por combatir esta corrupción son costosos. Para minimizar los costos combinados para la sociedad, debemos equilibrar las dos cosas. Ciertamente debemos considerar esta reducción en los costos sociales que obtenemos al reducir los actos corruptos, pero también debemos tomar en cuenta el aumento en los costos sociales implicado por nuestros esfuerzos por combatir la corrupción. Esto conduce a la conclusión de que, en la mayoría de los casos, la solución global de costo mínimo no producirá una corrupción igual a cero o esfuerzos contra la corrupción iguales al máximo grado.

Reducir la corrupción es sólo uno de los muchos objetivos que tendrá (o debería tener) un funcionario público, político o legislador. Por ejemplo, un agente fiscal se preocupa por la buena recaudación de impuestos. La energía y los recursos que se dedican a reducir la corrupción dentro de una agencia fiscal pueden producir una organización de recaudación de impuestos más eficiente. Sin embargo, los esfuerzos contra la corrupción también se pueden llevar demasiado lejos, engendrando grandes desembolsos presupuestarios, burocracia y baja moral.

En algún momento, incluso si la corrupción se reduce mediante esfuerzos cada vez mayores, los costos directos de esos esfuerzos pueden ser grandes y el rendimiento de la agencia fiscal podría sufrir enormemente. En cierto punto que no alcanza la erradicación de la corrupción, estos costos directos e indirectos pueden ser “demasiado grandes”.

Esta perspectiva es un punto de partida útil para considerar nuestros objetivos en el control de la corrupción. La corrupción no es lo único por lo que nos preocupamos. También nos preocupan los costos de reducirla, que pueden ser directos (en términos de personal y gastos) e indirectos (en términos de estorbar los objetivos de la organización). Por lo tanto, el diseño de políticas contra la corrupción debe ser muy claro respecto a cómo en qué grado las diversas formas de actividades corruptas e ilícitas dañan nuestra organización y a la sociedad.

### **c.- El Modelo Jefe-Agente-Cliente y el Diseño de Políticas para Combatir la Corrupción**

**Alternativas del Agente.** Suponga que el agente tiene dos opciones: Ser corrupto o no serlo. Si no es corrupto, recibe un pago que consiste en la suma de su pago regular más la satisfacción moral de no ser corrupto.

Si es corrupto, obtiene un soborno. También sufre lo que podría llamarse el “costo moral” de ser corrupto. Este costo depende de sus estándares éticos, culturales y religiosos. Puede depender de lo que sus compañeros y colegas estén haciendo y puede depender del tamaño del soborno que obtiene por una desviación de determinado tamaño de sus responsabilidades ante el jefe. Para una persona inescrupulosa es una subcultura corrupta, el costo moral de ser corrupto puede estar cercano a cero.

Hay algo más que puede ocurrir al agente corrupto: puede ser descubierto y castigado. Tiene que sopesar esta perspectiva al tomar su decisión. El castigo podría incluir la pérdida de su pago y su trabajo, un castigo penal, crearse mala fama, etc.

Por lo tanto, esta es la escogencia del agente:

- ↳ Si yo no soy corrupto, recibo mi pago y la satisfacción moral de no ser corrupto.
- ↳ Si lo soy, obtengo el soborno pero “pago” un costo moral. También existe cierta posibilidad de que sea descubierto y castigado, en cuyo caso también sufriré un castigo.

Por lo tanto, seré corrupto si el soborno menos el costo moral (la probabilidad de ser descubierto y castigado) multiplicados por el castigo de ser corrupto es mayor que mi pago más la satisfacción que obtengo por no ser corrupto.

**Alternativas del Jefe.** Cuando el agente es corrupto, recibe beneficios privados pero genera costos o “externalidades negativas” para el jefe. Por lo tanto, el jefe quiere inducir al agente a asumir el grado óptimo de actividad productiva y el grado óptimo de actividad corrupta. Si el jefe tiene una información perfecta acerca de las actividades productivas y corruptas del agente, puede fácilmente persuadirlo a que actúe como él desea. El jefe simplemente paga al agente el valor de su producto marginal, en el caso de sus actividades productivas, y en el caso de sus actividades corruptas, grava esa conducta al igual que gravaría cualquier actividad que genera externalidades.

**El hecho de que la corrupción beneficie al menos a algunos de los que están en el poder la convierte en un problema difícil de abordar.**

El problema del jefe se agrava cuando, como ocurre usualmente en el sector público, no tiene una buena información acerca de las actividades del agente, sean productivas o corruptas. En la vida real el jefe no puede decir qué grado de los resultados que observa se deben a las actividades del agente en representación de él. Para el jefe resulta costoso conseguir más información acerca de lo que está haciendo el agente. El sabe lo que está haciendo, pero el jefe no puede creer lo que él dice. Después de todo, él tiene incentivos para hacer creer al jefe que esté trabajando sólo en actividades productivas y no en actividades corruptas. El jefe entiende esta asimetría fundamental de la información. En el núcleo del problema jefe-agente están los incentivos divergentes y la información asimétrica y estos hacen verdaderamente difícil el problema del jefe. El tiene que establecer el pago y el castigo del agente sin un perfecto conocimiento de la productividad marginal y la conducta generadora de externalidades del agente. Puede decidir establecer sistemas para conseguir información sobre las actividades del agente, pero estos sistemas serán costosos.

**Las Alternativas del Cliente.** Un análisis similar podría hacerse del problema del jefe ante el cliente. También aquí al jefe le gustaría estructurar las recompensas y los castigos por comportamiento corrupto a fin de inducir el nivel correcto de actividades buenas y malas por parte del cliente. En este caso, el jefe se enfrenta a una información imperfecta y asimétrica.

**Conclusiones.** Un modelo simple de jefe-agente-cliente sugiere varias conclusiones respecto a la corrupción.

- ↳ En primer lugar, las actividades ilícitas serán mayores cuando los agentes tengan poder monopolista sobre los clientes, gocen de discreción y la responsabilidad sea poca;
- ↳ En segundo lugar, los clientes estarán sumamente dispuestos a pagar sobornos cuando obtengan rentas monopolistas del servicio proporcionado por los agentes; y,
- ↳ En tercer lugar, el jefe, el formulador de políticas tiene que analizar el alcance de diversos tipos de corrupción, evaluar sus costos y posibles beneficios y luego tomar medidas correctivas (costosas), hasta el punto en que los beneficios marginales en términos de menor corrupción se equiparen con los costos marginales de las medidas correctivas.

Nuestro modelo nos permite dar un paso más. Nos ayuda a ordenar y analizar las medidas alternativas de políticas con que cuenta el jefe. El modelo sugiere cinco grupos de tales medidas: selección de agentes, sistemas de recompensas y castigos, sistemas de información, definición de relaciones jefe-agente-cliente y finalmente, modificación de actitudes hacia la corrupción.

## **Consideraciones Prácticas**

### **Medidas Contra la Corrupción**

#### **a.- Selección de Agentes**

Típicamente pensamos en la tarea de seleccionar agentes como encontrar los que son técnicamente más capaces para el trabajo: los contadores más talentosos, los mejores ingenieros, etc.<sup>4</sup> Esta es la principal motivación de los "sistemas de méritos", en el servicio del gobierno. Sin embargo, según las palabras del erudito en administración pública Gerald Caiden, "En el esfuerzo por reemplazar los males del sistema de dar

---

<sup>4</sup> Sobre el problema general de selección ver Robert Klitgaard, *Choosing Elites* (New York, Basic Books, 1985) y Klitgaard, *Elitism and Meritocracy in Developing Countries: Selection Policies for Higher Education* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1986)

posiciones burocráticas como recompensa política, se han diseñado sistemas de méritos, los cuales suponen con demasiada rapidez que las personas listas también serán personas morales”.<sup>5</sup> Al combatir la corrupción, el jefe quizá este dispuesto a renunciar a cierto grado de capacidad técnica a fin de obtener más de lo que podría llamarse “honradez” o “confiabilidad”. Una forma de lograrlo es buscar medidas de predecir que agentes serán “honrados”, mediante pruebas de selección y cosas por el estilo.

Al considerar la selección de agentes para controlar la corrupción, los formuladores de políticas podrían hacerse varias preguntas:

- ↪ ¿Cómo puedo influenciar la selección de agentes?
- ↪ ¿Qué métodos existen para seleccionar los agentes según su probable incorruptibilidad así como su capacidad técnica?
- ↪ ¿Qué analogías existen en mi situación con garantías externas de confiabilidad?
- ↪ ¿Cuánto costarían tales medidas?
- ↪ ¿Qué posibles desventajas podrían implicar?

### **b.- Cambio de Recompensas y Castigos**

Un segundo grupo de instrumentos de políticas implica recompensas y castigos para los agentes. La razón fundamental de esta táctica es hacer más atractivo para los agentes el hecho de ser productivo y combatir la corrupción y menos atractivo ocuparse de conductas ilícitas.

---

<sup>5</sup> Gerald E. Caiden, “Ethics in the Public Service: Codification Misses the Real Target,” *Public Personnel Management* 10 (1981): 14552

En materia de recompensas, los observadores a menudo notan que, debido a salarios irrazonablemente bajos, los funcionarios se ven compelidos a ser corruptos.<sup>6</sup> Un tipo de equilibrio salarial se alcanza debido a que el ingreso ilícito es parte de un salario efectivo de equilibrio de mercado. Sin embargo, no se deduce que aumentar las escalas de pago reducirá significativamente la corrupción. Si ninguna otra cosa cambia, el funcionario que ahora es levemente más rico todavía verá que puede ganar dinero siendo corrupto. Un aumento salarial no hará una gran diferencia para los incentivos al margen. En vez de aumentar los niveles globales de pago, una estrategia más eficaz es cambiar las recompensas específicas de acciones específicas. Cambiar los incentivos es crucial. Los funcionarios públicos deben tratar de recompensar los actos productivos específicos, y particularmente a los agentes eficientes. Cuando los agentes son empresas privadas, como en el caso de los contratos gubernamentales, el jefe puede hacer que las recompensas dependan de los resultados, en vez de pagar un honorario fijo o conceder un contrato de más costo. La literatura económica sobre el problema de jefe-agente sugiere hacer que las recompensas para los agentes dependan parcialmente, de los resultados de sus actividades.<sup>7</sup> La eficacia de los contratos por resultado, en la práctica, está condicionada a la información con que cuenta el jefe, así como a las características de la institución; en la mayoría de los casos en el sector público, a los empleados no se les recompensa mediante contratos por resultados.

**La corrupción está devorando las economías y la política de muchas naciones del Tercer Mundo.**

Una posibilidad relacionada es posponer parte de la recompensa del agente. Por ejemplo, si un agente tiene una gran pensión no garantizada, la cual pueda perder por comportamiento corrupto, quizá tenga un poco más de incentivo para no actuar en

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, Clive Gray, "Civil Service Compensation in Indonesia," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 15 (Marzo de 1979) 851113

<sup>7</sup> Shavell, "Risk Sharing and Incentives;" Harris and Raviv, "Some Results on Incentive Contracts."

forma corrupta. También se puede pedir a un agente que deposite una cantidad que se pierde si posteriormente actúa en forma ilícita.

A menudo un jefe dispondrá de recompensas no monetarias: Oportunidades de capacitación, viajes, asignaciones especiales, transferencias, premios, publicidad favorable y el simple elogio. Todas se pueden usar para concentrar la atención de los agentes en controlar la corrupción.

En materia de castigos, con sorprendente frecuencia, el único castigo para un funcionario corrupto es la pérdida del trabajo. De hecho, incluso despedir a tal persona puede ser problemático. Las sentencias de cárcel por corrupción, cuando se dictan, a menudo son leves.

Platón tenía una idea distinta. "Los servidores de las naciones deben prestar sus servicios sin aceptar ningún regalo... Si resultan convictos, los desobedientes morirán sin mucha ceremonia".<sup>8</sup> Los trabajos recientes en teoría económica sin duda hechos en forma independiente también sugieren que "castigos infinitamente grandes" son una solución óptima para ciertos problemas entre jefe y agente. La mayoría de las sociedades, por supuesto, están renuentes a administrar castigos de proporciones platónicas. El poder de castigar puede ser devastador si se abusa de él o si se corrompe; por consiguiente, los gobiernos tienden a guardarse de castigar a los empleados públicos. Aunque esta precaución puede impedir los abusos, también deja a la mayoría de gerentes públicos con poca autoridad para castigar a los agentes corruptos. Si no existe la autoridad para castigar a dichos agentes, los formuladores de políticas deben calibrar los castigos de acuerdo con los efectos disuasivos. Por ejemplo, Rose-Ackerman argumentó que los castigos por corrupción deben ser una función positiva del tamaño del soborno para el funcionario gubernamental y del tamaño de la utilidad que se logra mediante el soborno para el cliente corrupto. Por lo

---

<sup>8</sup> Platón, *Las Leyes*, ed. Edith Hamilton y Huntington Cairns (New York: Panteón, 1961), libro 12, secc. d.

tanto, a fin de disuadir, los castigos no deben ser los mismos para todas las acciones ilícitas del mismo tipo; deben variar según los intereses implícitos.

No es necesario que el jefe restrinja su atención a castigos como despidos, sentencias a cárcel y multas. El quizá pueda castigar a los agentes de otras formas: manchar los nombres de los empleados corruptos, crear enormes castigos eficaces mediante publicidad, afectar la calificación de crédito del agente, las licencias profesionales o las perspectivas de trabajos posteriores.

Al pensar en este segundo grupo de políticas contra la corrupción (cambiar recompensas y castigos), el jefe puede hacerse varias preguntas:

- ↳ ¿Cómo puedo definir más claramente los objetivos de la organización, incluyendo el control de la corrupción?
- ↳ ¿Cómo puedo mejorar la forma en que los esfuerzos y logros de los agentes son recompensados o castigados?
- ↳ ¿Cómo puedo hacer que las recompensas dependan del rendimiento de un agente?
- ↳ En particular, ¿qué recompensas podrían hacer a los agentes, más sensibles a los problemas de corrupción?
- ↳ ¿Son lo suficientemente fuertes los actuales castigos y están apropiadamente calibrados para disuadir la corrupción?
- ↳ ¿Cómo puedo alterarlos, formalmente y mediante dispositivos tales como la publicidad?
- ↳ ¿Cuáles son los costos de estas diversas formas de mejorar castigos y recompensas?

### **c.- Conseguir Información**

Si el jefe tiene información sobre lo que están haciendo el agente y el cliente quizá pueda disuadir la corrupción aumentando las posibilidades de que ésta sea detectada y castigada. Desafortunadamente, la información a menudo no es barata. Es necesario tener un sistema para conseguirla y analizarla. Los sistemas de información se deben establecer de tal modo que aparezcan “banderas rojas” cuando hay probabilidad de corrupción. A veces los análisis estadísticos de un gran número de transacciones pueden ayudar a detectar la corrupción; dichas técnicas han sido usadas, por ejemplo, para observar patrones de oferta, concesión de licencias y certificados y cambio de órdenes en contratos. Un sistema de información gerencial se puede hacer aún más eficaz si está complementado con inspecciones. Aquí la aleatoriedad es una característica importante. Para buscar transacciones corruptas, el jefe puede tomar una muestra aleatoria en vez de hacer un censo completo: Debido a que de este modo él está aumentando la percepción de los agentes de que tienen una mayor posibilidad de ser descubiertos, el jefe puede disuadir la corrupción. También los auditores, evaluadores e inspectores son figuras clave en la lucha contra la corrupción. Los datos de terceras personas pueden ayudar al jefe a superar las asimetrías de información en su organización. Los registros públicos y los registros bancarios son fuentes fidedignas de datos. La prensa y los medios de comunicación son a menudo útiles.

Los clientes y el público a veces son buenas fuentes de información sobre la corrupción. Cuando ellos son víctimas de agentes del gobierno, como en el caso de la extorsión, tienen un incentivo para denunciarlos. Por otra parte, los clientes que se benefician de la corrupción obviamente tenderán a guardar silencio al respecto. El jefe puede alentar a los clientes y al público a reportar la corrupción dando garantía de anonimato, estableciendo líneas telefónicas directas, obteniendo declaraciones de figuras políticas locales y fomentando grupos de ciudadanos contra la corrupción. También puede combatir la corrupción dando más información a los clientes. Los clientes que ignoran sus derechos o las reglas que se aplican a ellos están

particularmente sujetos a los funcionarios corruptos. A este respecto, las leyes y regulaciones más simples tienen una dimensión informativa y administrativa.

En lo referente a estas diversas estrategias de información, los formuladores de políticas podrían hacer varias preguntas:

- ↳ ¿Hasta qué punto los sistemas de información existentes me permiten detectar la conducta productiva y la ilícita de parte de los agentes?
- ↳ ¿Cómo podría usarse la información para encontrar evidencias de corrupción pasada y de vulnerabilidad de la organización a corrupción futura?
- ↳ ¿Cómo pueden fortalecerse los agentes de información?
- ↳ ¿Cómo puede utilizarse la información de una tercera persona para detectar la corrupción?
- ↳ Igualmente, ¿cómo podemos utilizar los clientes de la organización y el público en general?
- ↳ ¿Cuáles son los posibles costos de esas medidas?

Considere los costos monetarios directos más los costos en términos de moral y burocracia producidos por mayores flujos de información y más inspectores.

#### **d.- Reestructuración de la Relación Jefe-Agente-Cliente**

Un cuarto grupo de políticas trata de reducir las oportunidades de corrupción mediante cambio organizacional. Aquí el objetivo es evitar situaciones en que un agente tenga poder monopolista y discreción con poca posibilidad de responsabilidad.

**Competencia.** El enemigo del monopolio es la competencia. A veces la competencia puede inducirse trasladando las actividades de la agencia a un grupo de diferentes empresas privadas. Esta medida sólo tendrá éxito si las empresas privadas no se convierten en un monopolio privado que sustituya al antiguo monopolio y mantenga de este modo el status quo. La privatización no es una panacea para la corrupción, aunque tiene su lugar. Si los clientes tienen muchos agentes a los cuales pueden acudir para que les den servicio, es muy probable que recurran a los agentes honrados que no los extorsionan. Sin embargo, si el cliente no es honrado, aprenderá quiénes son los funcionarios corruptos y acudirá a ellos.

**Discreción de los Agentes.** Los procedimientos organizacionales se pueden rediseñar de tal modo que ningún funcionario tenga suficiente discreción para tomar grandes decisiones corruptas por sí mismo. Los procedimientos se deben diseñar para que se puedan monitorear fácilmente.

**Rotación de Agentes.** Debido a que las relaciones entre clientes y agentes corruptos toman tiempo para desarrollarse, rotar a los agentes, tanto funcional como geográficamente, inhibirá las relaciones estrechas y los arreglos a largo plazo.

**Misión o Producto de la Organización.** Los programas de pago, los mecanismos de transferencia, el uso de tecnología, etc, se pueden cambiar o implementar a fin de reducir la corrupción.

**Los países en desarrollo son en particular vulnerables a los daños de la corrupción gubernamental.**

**Grupos de Clientes.** Los impulsos contra la corrupción tienen una vida notablemente corta. La idea de combatir la corrupción puede estar en el escenario político central en

un momento, sólo para ser virtualmente olvidada un año después. Una razón de la corta vida de esos impulsos es que los grupos de votantes de un gobierno no corrupto comúnmente no están organizados para ese propósito. Un jefe puede ayudar a organizar grupos de cabildeo de ciudadanos que proporcionen información, se protejan de la extorsión y mantengan la presión política.

Esta cuarta categoría de medidas de políticas que redefinen la relación jefe-agente-cliente, origina una pregunta básica: ¿Cuál de estas medidas será lo suficientemente eficaz para valer el aumento en burocracia, gastos, moral y burocratización?

### **Otra Medida**

#### **e.- Cambiar las Actitudes Hacia la Corrupción**

El jefe puede tratar de aumentar “los costos morales de la corrupción”. Hay políticas, aparte de castigos más fuertes, que actúan directamente sobre las actitudes.

**Educación y Ejemplo.** La capacitación y las campañas de publicidad pueden utilizarse para aumentar la conciencia respecto a la existencia y costos del comportamiento corrupto. Los objetivos pueden ser los agentes o los clientes, o ambos. Desafortunadamente, parece haber pocos métodos disponibles para cambiar los estándares éticos o transformar la moralidad oficial. La integridad intachable del jefe a menudo se cita como precondition clave par limpiar una organización (o nación) corrupta.

**Códigos de Ética.** Las políticas formales y los códigos claramente enunciados de ética dentro de una organización parecen tener un efecto beneficioso sobre los esfuerzos contra la corrupción.

**Culturas Organizacionales.** Las culturas organizacionales tienen efectos dramáticos sobre el rendimiento. No sería sorprendente que también pudieran afectar la

corrupción. El sentido de identificación con la compañía que tienen los empleados podría ayudar a controlar la corrupción. Puesto que las medidas contra la corrupción pueden afectar la moral, los esfuerzos positivos por parte del jefe para fomentar la participación, elevar las actitudes y promover una imagen de organización honorable pueden disminuir la decadencia de la moral y hacer tales esfuerzos mas fáciles de aceptar.

Los formuladores de políticas pueden plantear varias preguntas acerca de este quinto grupo de medidas contra la corrupción:

¿Funcionarán esas medidas?

¿Hasta qué grado y a qué costo?

Incluso si no funcionan, ¿podrían crear un clima útil para la implementación de nuevas políticas?

## **Conclusión**

Algo anda mal en las sociedades en que predomina la corrupción. Igualmente, algo anda mal cuando una gran riqueza coexiste con la miseria, cuando los derechos humanos son pisoteados o cuando el racismo niega nuestra condición humana común. No debemos perder este sentido de trasgresión moral. Sin embargo, al reflexionar sobre las razones por las que ocurre esto, también debemos esforzarnos por investigar en qué forma ocurre. No debemos ceder a la tentación de escapar de los problemas más difíciles y con mayor connotación ética aduciendo que no hay nada que podamos hacer al respecto. Este artículo demuestra que respecto a la corrupción, los formuladores de políticas y los ciudadanos no están indefensos. Hay cosas que podemos hacer incluso respecto a los problemas más difíciles.

**Georgia**  
**LA CORRUPCION:**  
**EL ENEMIGO DE ADENTRO<sup>9</sup>**

La corrupción es un tumor maligno imposible de extirpar en forma indolora. Tan extendida está en mi país, Georgia, que parece teñir casi todas iniciativas estatales. De ahí el gran recelo que hoy suscita entre la gente común la implementación de algunos programas oficiales. Los altísimos niveles de corrupción perjudican no sólo la autoridad interna del gobierno, sino hasta la posición de Georgia ante el mundo como Estado independiente. Para mantener esa independencia y cumplir con nuestras prioridades en política interior y exterior, eliminar la corrupción es un objetivo de máxima urgencia.

He presidido por ocho años una Republica de Georgia independiente. Apenas nacida, estalló la guerra civil. Para ponerle término y acabar con los sangrientos conflictos y tentativas secesionistas que siguieron, a veces he tenido que transar en algunas cuestiones con el fin de salvar valores a un más importantes, como la existencia misma del país. En verdad, he dedicado estos ocho años a devolver la salud al Estado enfermo de los comienzos de su vida independiente. Tome decisiones difíciles en cuanto a la prioridad de los problemas por resolver. Ahora, restaurada la paz interior, debo declarar que nada hay más importante para Georgia que combatir la corrupción.

Esta decisión es tanto más necesaria por cuanto, finalmente, nuestra economía ha vuelto a crecer. En la primera parte de este año, el PBI aumentó un 5 por ciento, y la producción industrial, un 11 por ciento. Las exportaciones y los ingresos netos de impuestos van en alza. Con el pánico financiero en retirada, estamos pagando los salarios, las jubilaciones y otras obligaciones estatales básicas en mora. Por este éxito y la consiguiente estabilidad serán temporarios si la corrupción sigue carcomiendo, como un ácido corrosivo, la economía y el Estado.

---

<sup>9</sup> Publicado en Diario el Herald.

## **Supervisión democrática**

Hasta ahora, no hemos estado del todo ociosos en cuanto a reducir el “espacio” de corrupción política y económica. Se ha creado una Legislatura electiva que cumple adecuadamente con sus funciones, lo cual es muy importante, porque la supervisión democrática es el guardián mas confiable contra la corrupción. Las viejas normas leninistas que invitaban abiertamente a la corruptela han sido reemplazadas por códigos (penal, civil y administrativo) que reflejan la realidad actual de una Georgia democrática con economía de mercado. Los tribunales ordinarios y la Suprema Corte hoy son instituciones independientes fundadas en la Ley. Se han sancionado numerosas leyes sobre licencias, monopolios, competencia y adquisiciones del Estado, apuntan a las causas (y oportunidades) de corrupción. La declaración pública de bienes por los funcionarios ayudará igualmente a refrenar su penetración en la actividad estatal. Se ha reorganizado el sistema penal subordinándolo al Ministerio de Justicia. En los tres últimos años, dos mil personas han sido arrestadas por abuso de autoridad y peculado; seiscientas han ido a prisión.

Pese a estas reformas legislativas e institucionales, nuestras campañas contra la corrupción no han producido, hasta ahora, ninguno de los resultados deseados. Los programas inconexos y limitados no crearon mecanismos estatales que funcionaran bien. En verdad, la corrupción es tan penetrante que parece imposible combatirla con leyes y medidas aisladas. Además, las campañas populistas y demagógicas contra ella quizás ocupen los titulares de los diarios, pero al final nada consiguen. Y hasta es posible que la afiancen ocultando sus verdaderas causas y enmascarando a los culpables.

## **Voluntad nacional**

Por ejemplo, en mi reciente campaña por la reelección, podría haber acrecentado mi popularidad haciendo arrestar a algún oligarca local. Pero semejantes juicios no

habrían procurado beneficios duraderos a Georgia. Una corrupción de tal magnitud debe atacarse en forma coordinada y polifacética. Mi larga experiencia al tiempo de mi país me ha enseñado que las acciones no preparadas y las campañas no coordinadas son superficiales y sólo producen resultados temporarios.

Para coordinarlas, firmé recientemente un decreto que crea el Programa Nacional Contra la Corrupción; lo dirigirá Lado Chanturia, Presidente de la Suprema Corte de Georgia. Su misión inflexible es asegurar que ningún organismo estatal eluda sus responsabilidades en esta lucha. Facultada para recabar de todos ellos la información que necesite, la comisión extirpará la corruptela reformando el Estado.

Como elemento clave de su trabajo, la comisión deberá buscar el modo de:

Reducir la discrecionalidad burocrática para empezar a eliminar las oportunidades de corrupción.

Aumentar la privatización, por cuanto ella fortalece a los grupos de votantes que sustentan la legalidad.

Acentuar la apertura, por que la competencia reduce la corrupción.

Limitar la reglamentación a las proporciones que los sistemas administrativos y judiciales puedan manejar. Para erradicar el abuso del poder discrecional con fines delictivos, se necesitan normas simples, uniformes y sin exenciones.

Reformar la administración pública e introducir en el gobierno presiones competitivas creando jurisdicciones y funciones superpuestas concernientes a la imposición y ejecución de las normas.

Los medios independientes deben participar en esta lucha. Son, hasta ahora, el logro más notable de nuestra democracia y, por su misma libertad, pueden ayudar a combatir la corrupción enraizada. Hace ya casi una década que recuperamos nuestra independencia en medio de una violencia no buscada. Ahora que la paz ha vuelto y es aceptada como algo cotidiano, que nadie duda de la voluntad nacional de establecer las condiciones e instituciones que aseguren una civilidad y prosperidad duraderas.

## Honduras

### TRANSPARENCIA Y DESARROLLO

#### **El reto de la competitividad**

El proceso de la globalización, ese fenómeno político-económico tan debatido, que tomó ímpetu a finales del siglo XX, nos arrastra a una situación que implica entre otras cosas, la necesaria y hasta inevitable participación de los países en el intercambio comercial a nivel mundial. El aislamiento no es una alternativa viable, porque por efecto del avance en la tecnología de las comunicaciones y la electrónica, entre otras, se han creado tantas condiciones de vinculación y hasta dependencia que resulta imposible que una nación que busca desarrollo pueda ser absolutamente independiente, aislada y auto-suficiente. El viejo paradigma de los siglos XIX y XX sobre la independencia de las naciones se está reconvirtiendo en el nuevo paradigma de la interdependencia de las naciones; según este último la oportunidad del desarrollo parece pertenecerle al país más y mejor vinculado.

El proceso está tan avanzado que la discusión ya no se centra entre si debe o no existir la globalización, o si debemos o no insertarnos en el proceso..., y de todas maneras en esta nota no pretendemos llegar a ese tipo de conclusiones.

Al ubicarnos en el plano de la realidad, observamos que más bien, en lo que se insiste ahora es como someter la globalización a control político para encontrar respuestas y soluciones que logren reducir o eliminar la asimetría entre los diferentes actores en cuanto a:

- Condiciones estructurales de la economía
- La condición social y política
- El acceso tecnológico
- La suficiencia y calidad a los recursos de todo tipo, ya que todas estas desigualdades generan una brecha indigna entre ricos y pobres, que agrede el

respeto político y social por parte de países avanzados al promover condiciones de degradación económica y social en perjuicio de países en situaciones de desventaja, así como a lo interno entre los estratos sociales de una nación.

En resumen y en ese mismo plano pragmático determinamos que la inserción global, implica que los países para poder subsistir, se vean obligados a adaptarse a nuevas aplicaciones tecnológicas, a modificar hábitos de consumo, a preservar y desarrollar sus recursos naturales, físicos y sobre todo humanos, a diseñar nuevos mecanismos de vinculación internacional, a generar y aplicar estrategias para lograr una novedosa y eficiente aplicación de sus recursos naturales, estructurales y fundamentalmente humanos; y en general que se logren adaptar a un mundo abierto con culturas políticas también abiertas.

Precisamente, el resultado del manejo de todos estos factores en comparación a como lo hacen otros países, es lo que se denomina factores o condiciones de competitividad y determina las posibilidades de insertarnos o no exitosamente en el proceso globalizador. La competitividad es lo que nos permite ser más eficientes y oportunos para colocar producción, accediendo a mercados con menores costos, mejor calidad, oportunidad o exclusividad que los demás.

En un principio se pensó que el acceso, la exclusividad y la disponibilidad de recursos naturales, la infraestructura física y las políticas económicas, eran substancialmente los factores de éxito en el intercambio económico internacional, posteriormente y para el mismo propósito, se hizo necesario agregar los elementos de una gestión estratégica aplicando conceptos novedosos con agregados de calidad de los recursos humanos, dominio tecnológico avanzado, incursión y acceso a mercados financieros internacionales, etc.

Sin embargo, a medida que se fueron mejorando y afinando las condiciones antes anotadas y se profundizaba en el análisis de sus impactos y la incidencia en el resultado final, comenzaron a surgir y a revelar su importancia otros factores, que no siendo de naturaleza tan tangible como los recursos, si modifican o afectan igualmente las condiciones de competitividad de los países y desde luego su desarrollo.

Se trata de factores o elementos éticos como la existencia de ambientes transparentes y ausentes de corrupción en el gobierno y la sociedad, o un estado de respeto de las libertades y derechos individuales y de la democracia. A la altura del momento que vivimos, estas condiciones han demostrado tener un peso relativo que supera al de los elementos tradicionales. Es así que el contexto de factores de competitividad actual se establece ahora en ocho campos:

- Ambiente favorable para los negocios.
- Políticas fiscales y entorno macro-económico.
- Desarrollo del mercado financiero.
- Infraestructura.
- Desarrollo tecnológico.
- Calificación de los recursos humanos.
- Calidad de la gestión gerencial empresarial.
- Eficiencia del mercado interno
- Calidad de las instituciones públicas y respeto a las leyes.

Naciones que han demostrado tener dominio de tecnologías y acceso a recursos y mercados han colapsado en su trayectoria de éxito a causa de la inestabilidad política, la corrupción e irrespeto social promovido por sus gobiernos, lo cual genera ambientes de inseguridad y violencia ciudadana, de falta de confianza en las instituciones de justicia y de inseguridad generalizada por el incumplimiento de garantías e irrespeto de derechos y libertades democráticas por parte del Estado; al final se ahuyenta la inversión, se cierran los mercados y se crean otras condiciones que hacen que estos países pierdan su posición competitiva y consecuentemente de desarrollo.

La misma globalización esta sometida a presiones éticas para evitar, como ya se dejó expresado, los abusos de competencia desleal e inhumana de países en posiciones de ventaja. Esta misma presión ética ha generado la existencia de organismos de vigilancia internacional que miden y divulgan el comportamiento de los factores de competitividad y del desempeño de los gobiernos a nivel de todo el mundo con el objeto de eliminar conductas inapropiadas y promover el mejoramiento franco de condiciones de competitividad y trato igualitario.

El "World Economic Forum" realiza y publica estudios sobre condiciones de competitividad en los que se llama Índice de Competitividad Actual (ICA), que destaca en forma comparativa la condición de los ocho factores ya citados que determinan el nivel de competitividad para cada país investigado. "The Freedom House" encuesta y publica el Estado de las Libertades y Derechos Individuales y de la democracia en el cual destaca los niveles de respeto de los gobiernos a estas garantías institucionales; por otra parte, "Transparencia Internacional" estudia y divulga la percepción de la corrupción mediante un indicador denominado Índice de Percepción de la Corrupción" (IPC)

Honduras es uno de los países estudiados en cada una de estas encuestas y ocupa posiciones que vale la pena analizar por cuanto nos ubica en condiciones poco propicias al desarrollo y la competitividad que deseamos tener. Todas las acciones para eliminar condiciones no deseables son absolutamente necesarias, siendo la corrupción la que prioritariamente debe tomarse, ya que gratuita y directamente desvía o desvanece los recursos que nos podrían aportar desarrollo y genera además un ambiente de injusticia cuando prevalece la impunidad.

Finalmente, recapitulamos que la vigencia que han tomado los temas de lucha contra la corrupción y por la prevalencia de los derechos civiles y de la democracia, no se deben a presiones de una nueva cruzada de moralidad, en realidad se trata de un

asunto de rentabilidad económica y social, ya que en los renglones de pérdidas los costos que genera la corrupción y el irrespeto a los derechos ciudadanos y que antes permanecían ocultos, se contabilizan ahora en igual forma que los desperdicios de recursos, la pérdida de mercados o la imposibilidad de producir, y que todos estos costos se pagan con la misma moneda,...la penalidad del subdesarrollo.

Es absolutamente evidente por lo tanto, que es rentable para cualquier nación tener un gobierno transparente y democrático.

# **ALCANCES DE LA TRANSPARENCIA**

**1.- TRANSPARENCIA Y GOBERNABILIDAD**

**2.- CORRUPCIÓN Y DESARROLLO**

**James Madison**

## Visión General

### ALCANCES DE LA TRANSPARENCIA

#### 1.- TRANSPARENCIA Y GOBERNABILIDAD

**"Un gobierno popular sin información popular o los medios de adquirirla, no es sino un prólogo de una farsa o una tragedia o, tal vez, de ambas a la vez".**

**-James Madison-**

##### ▶ **Introducción**

En las sociedades modernas, la mayoría de los ciudadanos coinciden en afirmar que un gobierno legítimo es aquel que obedece a unas elecciones libres, competitivas y periódicas. No obstante, también se considera que no basta con elegir unos representantes con regularidad, sino que éstos deben constituir gobiernos que respondan a la Constitución, las leyes y las demandas de los ciudadanos.

La legitimidad por lo general, no se constituye hoy en un problema. Las probabilidades de que los gobiernos regresen a tiempos antiguos donde predominaban los regímenes autoritarios han dejado de ser una preocupación para los gobernantes modernos. Lo anterior, no significa que se pueda descuidar la democracia. Es necesario renovar permanentemente el consenso sobre su legitimidad. Sin embargo, existe un problema que pareciera ser reciente, aún cuando no lo es: "crear consenso, u obtener el consentimiento o acquiescencia necesaria para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses"\* , este problema se conoce como: **el problema de la gobernabilidad.**

##### ▶ **La gobernabilidad**

Puesto que el concepto de "gobernabilidad" ha tenido múltiples interpretaciones en los últimos años, para los efectos de este documento es necesario determinar su aplicabilidad y alcances. Si bien muchos teóricos han construido una definición propia

del término, vale la pena rescatar la definición de los doctores Daniel Kaufmann, Aart Kray y Pablo Zoido-Lobaton, en su artículo **"La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción"**<sup>1</sup>, dado que toca los puntos determinantes de éste problema. Se entenderá por "gobernabilidad," el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; ésta comprende: 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, y sus mecanismos de rendición de cuentas (accountability) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales.

Definido el término, se puede encontrar que una de las grandes amenazas no sólo para la gobernabilidad, sino para el desarrollo de cualquier país, es la corrupción o ausencia de transparencia en la administración de los recursos públicos. Uno de los mecanismos para enfrentar este problema es la rendición de cuentas.

#### ▷ **La importancia de la rendición de cuentas**

Todos los ciudadanos tienen derecho a conocer la destinación de los recursos de la nación. De igual forma, todo aquel que administra bienes públicos está obligado a administrarlos eficientemente y a rendir cuentas sobre la ejecución de los mismos.

Para que un gobierno pueda alcanzar una gestión pública eficiente, es necesario que exista un continuo proceso de retroalimentación entre las demandas de la población y las decisiones del gobierno. Lo anterior asegura una formulación adecuada de políticas públicas, puesto que atiende las necesidades reales de los ciudadanos. La mejor forma de crear esta cadena de comunicación, es garantizando una adecuada rendición de cuentas por parte de los funcionarios del Estado, que permita a los ciudadanos observar, entender y evaluar las decisiones y conducta de los funcionarios públicos y los haga partícipes del gobierno. Esto no sólo garantiza la eficiencia en la administración de los recursos públicos, sino que adicionalmente aumenta los índices

de gobernabilidad, ya que mejora la transparencia de los procesos de contratación, asignación y ejecución de dineros y mejora la capacidad de respuesta del Estado.

Surge entonces un nuevo desafío frente a este tema. Buscar mecanismos que aseguren una amplia disseminación de la información, pues no basta con rendir cuentas, si éstas no pueden ser conocidas por un gran número de personas. Sin duda alguna, en un mundo globalizado como el de hoy, "la red mundial ofrece una gran variedad de facilidades, pues sus características (multimedia, interactivo, lenguaje estandarizado y gran disponibilidad) permiten no sólo el intercambio de información, sino la posibilidad de ser usado como difusor de conocimiento y recolector de evidencias."

#### ► **El Internet como mecanismo para aumentar la transparencia y la gobernabilidad**

En un mundo cada vez más complejo, caracterizado por una multiplicidad de actores que toman decisiones en el plano local y global, se acentúa la necesidad de estar bien informado si se quiere ejercer una participación activa en las decisiones del gobierno.

El acceso a Internet es una herramienta que posibilita el contacto directo con la información desde cualquier parte del mundo. De esta manera, la red se convierte en un mecanismo útil y eficiente para rendir cuentas, puesto que permite a pequeños y grandes grupos de personas conocer toda la información relacionada con el manejo de los recursos públicos, lo que a su vez aumenta la transparencia y gobernabilidad como lo mencionamos anteriormente.

"El acceso electrónico a la información sobre las actividades gubernamentales, tales como adquisiciones, finanzas públicas y proceso legislativo, puede reducir efectivamente el riesgo de corrupción en el sector público. El Internet está incrementando la visibilidad de los procesos de compra que anteriormente eran difíciles de seguir, especialmente para las compañías más pequeñas con recursos limitados"\*\*\*.

El acceso a la información se convierte entonces en una forma como los ciudadanos pueden objetar los actos del gobierno con los cuales no están de acuerdo, castigando la mala conducta de los funcionarios oficiales. Así mismo, el Internet disuade de alguna manera de la mala conducta oficial, al recordarles a los funcionarios públicos que deben rendir cuentas. "El concepto de transparencia incorpora estos mismos valores que subyacen la rendición de cuentas democrática, valores a los que en Estados Unidos se hace comúnmente referencia mencionándolos con el término de "gobierno abierto"\*\*\*\*.

## NOTAS AL PIE Y BIBLIOGRAFIA

\* Hewitt de Alcántara, Cynthia.  
Usos y abusos del concepto de gobernabilidad.

\*\* Kaufmann, Daniel, Kraay, Aart y Zoido-Lobaton, Pablo.  
La gobernabilidad es fundamental.  
Del análisis a la acción, en "Revista Finanzas y Desarrollo" Fondo Monetario Internacional, Junio de 2000.

\*\*\* Banco Interamericano de Desarrollo.  
Memorias del Seminario BID Sobre Transparencia Y Desarrollo Identifica Estrategias Exitosas Para Combatir La Corrupcion, 19 de mayo de 2000.

\*\*\*\* Ibíd

Schleske Farah, Antonio G.  
El uso de medios electrónicos como herramienta de la gestión pública para aumentar la transparencia en las contrataciones.  
Banco Interamericano de Desarrollo, Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe, Mayo de 2000.

## 2.- CORRUPCIÓN Y DESARROLLO

### ► Introducción

La conceptualización del término desarrollo, ha sido susceptible de múltiples interpretaciones que van desde la confusión con el crecimiento económico y por ende su expresión a través del aumento del PIB y los grandes agregados macroeconómicos, hasta consideraciones un poco más amplias como la del profesor Amartya Sen, que involucra como condición sine qua non para que éste se logre, el consolidar un entorno de libertad.

El análisis de Sen, toma en consideración la importancia de las instituciones para potenciar el desarrollo económico, siendo fundamental para llevar a cabo su teoría el concepto de libertades individuales, dentro de las cuales se destaca la transparencia, que se refiere a la "la libertad de interrelacionarse con la garantía de divulgación de la información y de claridad. (...) Estas garantías desempeñan un claro papel instrumental en la prevención de la corrupción, de la irresponsabilidad financiera y de otros tratos poco limpios."\*

El debate entra entonces en el terreno del institucionalismo, que busca la consolidación de instituciones como el Estado, la ley, entre otras, para enmarcar la toma de decisiones de los individuos dentro de un entorno que reduzca la incertidumbre, al establecer unas reglas de juego claras. De hecho, esta es la principal función de las instituciones según Douglass North.

Cuando no están definidas claramente las reglas, se presentan asimetrías que se traducen en mayores costos de transacción en la medida en que la incertidumbre implica elevación del riesgo, por lo cual hay menor competitividad desde el punto de vista económico. Precisamente, uno de los síntomas de debilidad de las instituciones, es la corrupción.

## ▷ **Transparencia y Competitividad**

La transparencia es "el acceso fácil y oportuno a información fidedigna, completa y comparable en el ámbito internacional"<sup>\*\*\*</sup> . Uniendo este concepto con el institucionalismo, es a través de este proceso que se generan los espacios necesarios para el fortalecimiento de las instituciones, siendo el mejor mecanismo para aminorar los costos de transacción de una economía.

El concepto que subyace al interior de todo este tema, es la necesidad por parte del Estado, de garantizar un entorno favorable al desarrollo de la actividad económica, partiendo de la base que así se contribuye al mayor desarrollo de un país. Sin duda la empresa privada es en el mundo de hoy la mayor fuente de crecimiento de la economía y en la redefinición de las funciones del Estado, se conmina a este último a ser el garante de las reglas de juego que hagan posible la prosperidad de los negocios y el retorno de la inversión.

La ausencia de transparencia, hace que se generen mecanismos para la imposición de costos adicionales a quienes van a desarrollar proyectos, con lo cual el Estado está encareciendo el desarrollo de la iniciativa privada. Ello redundaría en una "desviación" de recursos para la atención de dichos costos, que de otra manera hubieran sido destinados a la inversión productiva.

## ▷ **Transparencia como mandato global**

En un entorno de competitividad global como el imperante, donde la inversión carece de nacionalidad, la oferta de mercados se ha ampliado de tal manera que cualquiera puede ser susceptible de recibir dineros externos. Sin embargo, en un nivel de oferta de mercados como el actual, no bastan los criterios de salud macroeconómica para ser considerado apto, por lo cual se han tomado en cuenta otros conceptos que desbordan el ámbito puramente económico, para adentrarse en lo político.

Los inversionistas nacionales y extranjeros, no se están deteniendo únicamente en la estabilidad del régimen político, ya que la democracia parece ser una "verdad" universal que la misma globalización está dispuesta a defender a toda prueba, por lo cual el riesgo de regresiones autoritarias y la posterior dependencia del capricho de un dictador, es cada vez menor. Por ello, tomando al entorno democrático como algo dado, son las instituciones las llamadas a servir de garantes de las inversiones.

Daniel Kaufmann comenta con relación a lo anterior, que precisamente una de las señales de debilidad institucional como es la corrupción, ha sido catalogada como el principal obstáculo para el crecimiento y desarrollo de la actividad privada. Es tan importante el tema, que "se han hecho estudios que demuestran incidencias de riesgos para los inversionistas. Calculan desde que van a colocar la inversión, hasta 5 años después, la probabilidad de que el inversionista extranjero pierda debido a la corrupción"\*\*\* .

### ► Signos de corrupción

Tradicionalmente, se ha asociado la corrupción a la existencia de múltiples regulaciones y procedimientos administrativos, que pretenden en muchos casos evitar prácticas corruptas preexistentes, produciendo exactamente el efecto contrario. Kaufmann destaca lo anterior como una evidencia en por lo menos 70 países, donde "hay una relación entre cuánta intervención regulatoria del Estado hay sobre las empresas: mientras mas suben, mas sobornos hay."\*\*\*\* .

Unido a lo anterior está la discrecionalidad que se deja a los servidores públicos, la cual puede identificarse como una debilidad de las instituciones, en la medida que permite la existencia de escenarios donde es mas rentable para efectos del alcance de los objetivos, violentar la ley que someterse a ella a través de un procedimiento aplicable a todos los ciudadanos por igual.

Como fue anotado previamente, todo lo anterior se traduce en sobrecostos que cuentan en contra de la rentabilidad del sector privado, los cuales deben ser

sufragados de alguna manera para que no afecten determinadamente los resultados de los inversionistas. Una de las formas de sufragarlos, ha sido la evasión fiscal.

La existencia de tasas impositivas prohibitivas de acuerdo con la evidencia empírica, es otra variable asociada a casos de corrupción, ya que dichas medidas se constituyen en "barreras a la entrada" a mercados, que suponen la protección de un nicho para determinado inversionista; privado o público. La consecuencia directa de lo anterior, es el fortalecimiento de los monopolios; otra de las claves empíricas de Kaufmann para identificar políticas proclives a la corrupción.

Retomando el tema de los impuestos, son precisamente éstos los afectados al momento de "salvar" los sobrecostos en los que por cuenta de las políticas anteriormente descritas, incurren los inversionistas para el desarrollo de sus negocios. Lo anterior implica que las empresas se pasen del sector formal al informal, para evitar la cancelación de los impuestos y así aminorar sus costos de transacción, ya que por lo menos en la informalidad se descargan de la presión fiscal. Cabe anotar que con el concepto informal se quiere situar la evasión de impuestos, mas no necesariamente la desaparición legal de las empresas. Solamente, que empiezan a adelantar practicas corruptas para ocultar su información real.

El Estado es el gran perdedor en estos casos, ya que ve deteriorados sus ingresos por cuenta del mismo fenómeno en dos sentidos: una, por los incentivos a la evasión que tienen los impuestos "antieconómicos" y dos, porque en la medida que la economía no sea competitiva, no produce el nivel de recaudo de impuestos que potencialmente podría tener.

Coligando la existencia de trámites y de un alto porcentaje impositivo, se puede concluir que en los dos casos este tipo de políticas contribuyen a generar un espiral regulatorio, que en lugar de amainar, agrava el problema de la corrupción y por ende de la competitividad de la economía.

### ▷ **Transparencia como apoyo a los indicadores macro**

La transparencia entonces es el mecanismo más idóneo para evitar esos costos adicionales al sector privado. Sin embargo, tienen una dimensión importante para el desempeño del sector público y en general de crecimiento de la economía, al ser necesaria para la prevención de los desajustes económicos.

Lo anterior en razón a las dificultades presentadas en los países del sudeste asiático, Venezuela y México entre otros, que por cuenta de la falta de claridad de la información de variables macroeconómicas, se han presentado desajustes serios que han precipitado crisis económicas severas que sin duda son un gran paso atrás en términos de desarrollo.

Con el fin de controlar este tipo de dificultades, se han desarrollado mecanismos desde los organismos multilaterales de crédito que tienden a generar un entorno de transparencia a los indicadores económicos. Dentro de esta iniciativa se encuentra el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional. Así las cosas, se ha llegado a proponer la conveniencia que las cifras sean proporcionadas por entidades independientes, para evitar prácticas tan comunes como la sobreestimación de ingresos del Estado, que contribuyen a desajustes económicos serios.

### ▷ **Conclusiones**

Como conclusiones generales se puede resaltar, que la corrupción se constituye en un costo adicional que resta competitividad a la economía. Ella está favorecida por prácticas regulatorias, impositivas y en general por la ausencia de transparencia, que hace posible la "negociación" de las reglas de juego.

Sin lugar a dudas, la corrupción es un mecanismo que evidencia las falencias o debilidades de las instituciones, dado que hace preferible la adopción de prácticas diferentes a las que operan para el conjunto social en general. Se incumple de esta

manera con la razón de ser de las instituciones, que es la reducción de la incertidumbre por la existencia de reglas de juego claras.

El desarrollo global ha propiciado la consideración de criterios políticos como el nivel de corrupción, al momento de hacer inversiones. Unido a lo anterior, las entidades multilaterales de crédito han propiciado la creación de mecanismos que generen transparencia en la información económica de los Estados, con el fin de prevenir desajustes económicos que se traduzcan en regresiones en materia de desarrollo.

### **NOTAS AL PIE Y BIBLIOGRAFIA**

\* Sen, Amartya. Democracia como libertad. Editorial Planeta. Bogotá, mayo de 2000. p. 59

\*\* Kopits, George "Calidad de Gobierno: transparencia y responsabilidad". En Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Mayo de 2000 p.3

\*\*\* Kaufmann, Daniel. Gobernabilidad y corrupción. Avances empíricos a nivel internacional para el diseño de políticas. p. 3 \*\*\*\* Ibid

**¿CÓMO RENDIR CUENTAS?**  
**INSTRUCTIVO PARA LA**  
**RENDICIÓN DE CUENTAS MUNICIPALES**

**Olván López Ferrera**

**Honduras**  
**¿CÓMO RENDIR CUENTAS?**  
**INSTRUCTIVO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS MUNICIPALES**

**Presentación**

El presente documento de Rendición de Cuentas Municipales ¿Cómo Rendir Cuentas?, se desarrolla como parte del Programa UNITEC – Comunidad (como parte de este curso: Transparencia en la Administración Municipal), que tiene como objeto ayudar a mejorar la Gestión Administrativa Municipal.

Este documento presenta en esencia los formatos que son necesarios y requeridos para presentar una rendición de cuentas legal y eficiente.

La liquidación de presupuesto es la última fase en la administración y gestión presupuestaria municipal, pero una de las más importantes ya que se revisa la ejecución contra la programación y resultados esperados. Es en este momento cuando se realizan los ajustes necesarios a las partidas, conforme a las Normas de Ejecución Presupuestaria y la Ley de Municipalidades.

Las Alcaldías Municipales están en la obligación de presentar el Estado de Rendición de Cuentas a la Contraloría General de la República a más tardar el 15 de febrero del año siguiente al año que se reporta.

La transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos serán posibles si se integra en un proceso democrático los siguientes aspectos: La decisión política, la planificación, la localización y el uso de los recursos, la ejecución y el mantenimiento de proyectos, como la vigilancia en el manejo de los recursos públicos.

**Orientaciones Generales:**

Con el objeto de facilitar la actividad de llenado o completación de los formularios necesarios para la Rendición de Cuentas Municipales se ha elaborado el presente Instructivo.

- La Rendición de Cuentas Municipales consta de seis (6) formatos:

C.G.R.–C–01–Cuentas de Presupuesto: Liquidación Presupuesto Ingresos

C.G.R.–C–02–Cuentas de Presupuesto: Presupuesto Egresos Programas

C.G.R.–C–03–Cuentas de Presupuesto: Presupuesto Egresos Totales

C.G.R.–C–04–Cuentas de Presupuesto: Liquidación Presupuesto

C.G.R.–C–05–Cuentas Tesorería: Movimientos de Fondos

Situación de los Fondos

C.G.R.–C–06–Cuentas de Patrimonio: Activo

Pasivo Exigible

- Todas las cuentas deberán empezar con la Identificación de la Entidad en la forma que se señala en la INTRODUCCIÓN.
- La responsabilidad de los datos que se reportan es exclusiva del Alcalde Municipal independientemente del empleado que rinde la cuenta, aunque el llenado sea realizado por el Contador, o por el Encargado de Presupuesto, u otro cualquiera.
- Si no utiliza máquina de escribir para llenar los formatos, procure que los datos sean claros y legibles, preferiblemente utilizando tinta color negro.
- Conjuntamente con las cuentas del ejercicio anterior se deberá enviar una copia cotejada del Presupuesto aprobado para el presente ejercicio.

- **INTRODUCCIÓN:**

Todas las cuentas irán encabezadas por una identificación, en la forma siguiente:

Código \_\_\_\_\_, los dos grupos de información solicitada son los códigos establecidos y oficializados por el Registro Nacional de las Personas y que indican el departamento y el municipio respectivamente, por ejemplo:

01	07 Atlántida: Municipio de Tela
02	11 Comayagua: Municipio de Minas de Oro
06	02 Choluteca: Municipio de Apacilagua
07	15 Fco. Morazán: Municipio de Reitoca
10	07 Intibucá: Municipio de Jesús de Otoro
15	03 Olancho: Municipio de Catacamas

Independientemente de los códigos también se debe escribir el nombre del Municipio y del Departamento en letras utilizando los espacios en blanco.

- En el mes que se reporta debe ser llenado con letras, por ejemplo: Marzo y N°. 03, el año se especificará utilizando los cuatro dígitos 2003 y no 03.
- El sello de la Municipalidad debe ser estampado en cada una de las hojas o formatos de la Rendición de Cuentas; firmará el Secretario Municipal en los casos en que la cuenta haya sido conocida por la Corporación Municipal y el Auditor, Contador o Tesorero Municipal en los casos restantes con el visto bueno del Alcalde.

**Llenado de los Formatos:****C.G.R.–C–01–Cuentas de Presupuesto: Liquidación Presupuesto Ingresos**

Las columnas se cumplimentarán en la forma siguiente:

## a) Presupuesto Inicial

El importe de la asignación aprobada

## b) Modificaciones Aprobadas

Las ampliaciones que se hayan aprobado durante el ejercicio

## c) Presupuesto Total

La suma de las dos columnas anteriores:  $3 = 2 + 1$

## d) Ingresos Liquidados

El importe de los derechos que la Municipalidad puede requerir obligatoriamente a los contribuyentes cuando son exigibles, esto es que están liquidados y notificados.

## e) Ingresos Recaudados

El importe de los ingresos liquidados que han sido ingresados en la Tesorería Municipal.

## f) Ingresos Pendientes de Cobro

La diferencia entre los ingresos liquidados y los recaudados:  $6 = 4 - 5$

**C.G.R.–C–02–Cuentas de Presupuesto: Presupuesto Egresos Programas****C.G.R.–C–03–Cuentas de Presupuesto: Presupuesto Egresos Totales**

Se presentará una liquidación por cada programa aprobado y otro resumen con todos los programas.

Las columnas se cumplimentarán en la forma siguiente:

**a) Presupuesto Inicial**

El importe de los créditos o consignaciones autorizadas por la Corporación.

**b) Modificaciones Aprobadas**

Las ampliaciones o bajas en los créditos aprobadas en el ejercicio.

**c) Presupuesto Definitivo**

La suma de las dos columnas anteriores en los casos de las modificaciones de más. 3  
 $= 1 + 2$  y;

La resta de la columna número 1 menos la número 2, en los casos de modificaciones de menos. 3 = 1 – 2

**d) Obligaciones Comprometidas**

El importe de los compromisos de gastos autorizados en el año.

**e) Obligaciones Pagadas**

Los pagos de las obligaciones comprometidas realizadas en el ejercicio.

**f) Obligaciones Pendientes de Pago**

La diferencia entre las obligaciones comprometidas y las pagadas. 6 = 4 – 5

**C.G.R.-C-04-Cuentas de Presupuesto: Liquidación Presupuesto**

- a) La Liquidación del Presupuesto debe reflejar la diferencia entre los ingresos liquidados y las obligaciones comprometidas en el ejercicio dando el resultado presupuestario.
- b) Si los ingresos liquidados exceden a las obligaciones comprometidas, el Presupuesto se liquida con superávit, resultado positivo.
- c) Si las obligaciones comprometidas son mayores que los ingresos liquidados, el Presupuesto se liquida con déficit, resultado negativo.
- d) En cualquier caso, el resultado presupuestario debe ser ajustado, deduciendo del mismo los ingresos pendientes de recaudar que se consideren de dudoso cobro.
- e) El resultado presupuestario ajustado será la diferencia entre el resultado inicial y los ingresos pendientes de dudoso cobro.

**C.G.R.–C–05–Cuentas Tesorería:      Movimientos de Fondos**  
**Situación de los Fondos**

Esta cuenta tiene tres partes:

a) Movimiento de Fondos

Se deben reflejar todos los movimientos de fondos que se han producido durante el año, tanto presupuestarios como extrapresupuestarios, en ingresos y pagos.

b) Existencias en Caja

Para reflejar las que se recojan en el Acta de Arqueo que se debe levantar al finalizar el ejercicio.

Si no existen fondos depositados en la caja no será necesario practicar el arqueo.

c) Saldos en Bancos

Señalará las existencias en las cuentas de cheques o de ahorro en cada entidad financiera al 31 de diciembre.

Si los saldos en los Bancos no coinciden con los libros contables será necesario hacer un Estado de Conciliación de Saldos para explicar las diferencias.

Si los saldos de la contabilidad y de los Bancos son los mismos, no será preciso cumplimentar ese estado de conciliación.



**Los Formatos:**

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
**RENDICION DE LAS CUENTAS MUNICIPALES**  
**IDENTIFICACIÓN**

**CODIGO:** \_\_\_\_\_ **MUNICIPIO** \_\_\_\_\_

**DEPARTAMENTO** \_\_\_\_\_

**RENDICION DE LAS CUENTAS CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO**  
**DE** \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
**ALCALDE MUNICIPAL**

\_\_\_\_\_  
**SECRETARIO MUNICIPAL**

\_\_\_\_\_  
**AUDITOR MUNICIPAL**

\_\_\_\_\_  
**TESORERO MUNICIPAL**

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
**RENDICION DE CUENTAS MUNICIPALES**  
**Formato C.G.R.- C. 01 Liquidación del Presupuesto de Ingresos**

CODIGO _____
MUNICIPALIDAD _____
DEPARTAMENTO _____

CODIGO	DESCRIPCION	1 PRESUPUESTO INICIAL	2 MODIFICACIONES APROBADA	3 PRESUPUESTO DEFINITIVO	4 INGRESOS LIQUIDADOS	5 INGRESOS RECAUDADOS	6 INGRESOS PENDIENTES DE COBRO
1	INGRESOS CORRIENTES						
11	INGRESOS TRIBUTARIOS						
110	Impuesto sobre Bienes Inmuebles						
112	Impuesto Personal o Vecinal						
113	Imppto. S/Ind. Comercio y Serv.						
114	Imppto. S/ Extracción o Explotación						
115	Impuesto Pecuario						
116	Tasas por Servicios						
117	Derechos						
12	INGRESOS NO TRIBUTARIOS						
1121	Multas						
122	Recargos						
1123	Rezagos						
124	Renta de Propiedades						
125	Intereses						

CODIGO	DESCRIPCION	1 PRESUPUESTO INICIAL	2 MODIFICACIONES APROBADA	3 PRESUPUESTO DEFINITIVO	4 INGRESOS LIQUIDADOS	5 INGRESOS RECAUDADOS	6 INGRESOS PENDIENTES DE COBRO
<b>2</b>	<b>INGRESOS DE CAPITAL</b>						
21	PRESTAMOS						
211	Préstamos Sector Interno						
212	Préstamos Sector Externo						
<b>22</b>	<b>VENTA DE ACTIVOS</b>						
221	Venta de Lotes de Cementerio						
222	Venta de Dominios Plenos						
<b>23</b>	<b>CONTRIBUCIONES</b>						
231	Contribuciones por Mejoras						
<b>24</b>	<b>TRANSFERENCIAS</b>						
241	Transferencia 5%						
242	Transferencia 4% (Puertos)						
243	Cuota Cafetalera						
<b>25</b>	<b>OTROS INGRESOS</b>						
251	Otros Ingresos						
	<b>SUMAN</b>						

\_\_\_\_\_ 31 DE DICIEMBRE DE 2\_\_\_\_\_

**ALCALDE**  
Firma y Sello

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
**RENDICION DE CUENTAS MUNICIPALES**  
**Formato C.G.R.- C. 02 Liquidación del Presupuesto de Egreso**

EJERCICIO \_\_\_\_\_

PROGRAMA \_\_\_\_\_

	FUNCIONAMIENTO
	INVERSION

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO		1	2	3	4	5	6
GRUPO	DESCRIPCION	PRESUPUESTO INICIAL	MODIFICACIONES APROBADA	PRESUPUESTO DEFINITIVO	OBLIGACIONES COMPROMETIDAS	OBLIGACIONES PAGADAS	OBLIGACIONES PENDIENTE DE PAGO
1	Servicios Personales						
2	Servicios no Personales						
3	Materiales y Suministros						
4	Maquinaria y Equipo						
7	Transferencias Corrientes						
	SUBTOTAL						
GASTOS DE CAPITAL Y DEUDA PUBLICA							
GRUPO	DESCRIPCION	PRESUPUESTO INICIAL	MODIFICACIONES APROBADA	PRESUPUESTO DEFINITIVO	OBLIGACIONES COMPROMETIDAS	OBLIGACIONES PAGADAS	OBLIGACIONES PENDIENTE DE PAGO
4	Maquinaria y Equipo						
5	Construcciones						
6	Adquisición de Inmuebles						
7	Transferencia de Capital						
8	Desembolsos Financieros						
0	Deuda Pública						
	SUB TOTAL						
	TOTAL EGRESOS						

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
**RENDICION DE CUENTAS MUNICIPALES**  
**Formato C.G.R.- C. 03 Liquidación del Presupuesto de Egreso**

EJERCICIO \_\_\_\_\_  
 TOTAL \_\_\_\_\_

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO		1	2	3	4	5	6
GRUPO	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO INICIAL	MODIFICACIONES APROBADA	PRESUPUESTO DEFINITIVO	OBLIGACIONES COMPROMETIDAS	OBLIGACIONES PAGADAS	OBLIGACIONES PENDIENTE DE PAGO
1	Servicios Personales						
2	Servicios no Personales						
3	Materiales y Suministros						
4	Maquinaria y Equipo						
7	Transferencias Corrientes						
	SUBTOTAL						
<b>GASTOS DE CAPITAL Y DEUDA PUBLICA</b>							
GRUPO	DESCRIPCIÓN	PRESUPUESTO INICIAL	MODIFICACIONES APROBADA	PRESUPUESTO DEFINITIVO	OBLIGACIONES COMPROMETIDAS	OBLIGACIONES PAGADAS	OBLIGACIONES PENDIENTE DE PAGO
4	Maquinaria y equipo						
5	Construcciones						
6	Adquisición de Inmuebles						
7	Transferencia de Capital						
8	Desembolsos Financieros						
0	Deuda Pública						
	SUB TOTAL						
	TOTAL EGRESOS						

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
**RENDICION DE LAS CUENTAS MUNICIPALES**  
**Formato C.G.R.- C.04 LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO**

**LEMPIRAS**

Ingresos Liquidados

\_\_\_\_\_

Obligaciones Comprometidas

\_\_\_\_\_

**Resultado**

**Presupuestario**

**Superavit/Déficit**

\_\_\_\_\_

Ajustes:

A deducir por créditos de dudoso cobro

\_\_\_\_\_

**Resultado Presupuestario Ajustado**

\_\_\_\_\_

Lugar

fecha:

\_\_\_\_\_

y

\_\_\_\_\_  
FIRMA Y SELLO DEL ALCALDE MUNICIPAL

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
**RENDICION DE LAS CUENTAS MUNICIPALES**  
**Formato C.G.R. C-05**

CODIGO _____
MUNICIPALIDAD _____
DEPARTAMENTO _____

Ejercicio \_\_\_\_\_

<b>A. EFECTIVO Y BANCOS</b>			
DETALLE	EFECTIVO	BANCOS	
<b>1. Saldo al 01 de Enero del Ejercicio</b>			
<b>2. Ingresos del Año</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuestarios</li> <li>• Extrapresupuestarios</li> </ul>			
<b>3. Disponible Total</b>			
<b>4. Pagos del Período</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuestarios</li> <li>• Extrapresupuestarios</li> </ul>			
<b>5. Saldo Final del Ejercicio</b>			
<b>B. EXISTENCIAS EN CAJA</b>			
<b>ACTA DE ARQUEO</b>			
LPS. _____		AL 31 / DICIEMBRE / 20	
<b>C. SALDOS DE BANCO</b>			
BANCO	Cta. No.	TIPO DE CUENTA	VALOR

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
RENDICION DE LAS CUENTAS MUNICIPALES  
Formato C.G.R. C-05**

CODIGO _____
MUNICIPALIDAD _____
DEPARTAMENTO _____

Ejercicio

<b>A. EFECTIVO Y BANCOS</b>			
<b>DETALLE</b>	<b>EFECTIVO</b>	<b>BANCOS</b>	
<b>1. Saldo al 01 de Enero del Ejercicio</b>			
<b>2. Ingresos del Año</b>			
• Presupuestarios			
• Extrapresupuestarios			
<b>3. Disponible Total</b>			
<b>4. Pagos del Período</b>			
• Presupuestarios			
• Extrapresupuestarios			
<b>5. Saldo Final del Ejercicio</b>			
<b>B. EXISTENCIAS EN CAJA</b>			
<b>ACTA DE ARQUEO</b>			
LPS. _____		<b>AL 31 / DICIEMBRE / 20</b>	
<b>C. SALDOS DE BANCO</b>			
<b>BANCO</b>	<b>Cta. No.</b>	<b>TIPO DE CUENTA</b>	<b>VALOR</b>

<b>D. ESTADO DE CONCILIACIÓN BANCARIA</b>	<b>VALORES</b>
<b>Saldo en Bancos</b>	
<b>Saldo en Libros</b>	
<b>Diferencia</b>	
<b>Notas débitos sin contabilizar</b>	
<b>Notas de Crédito sin Contabilizar</b>	
<b>Cheques o Talones Pendiente de Pago</b>	
<b>Otras</b>	

\_\_\_\_\_ al 31 de Diciembre de 2 \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
TESORERO MUNICIPAL  
Firma y Sello

**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
RENDICION DE LAS CUENTAS MUNICIPALES  
Formato C.G.R. C-06 CUENTA DE PATRIMONIO**

CODIGO _____
MUNICIPALIDAD _____
DEPARTAMENTO _____

EJERCICIO:

DETALLE	VALOR
<b>ACTIVO</b>	
<b>1.1 BIENES, RAICES Y SISTEMAS</b>	
Terrenos	
Edificios	
Servicios Públicos	
<b>1.2 MAQUINARIA Y EQUIPO</b>	
Maquinaria de Construcción	
Equipo de Transporte	
Mobiliario y Equipo de Oficina	
<b>1.3 INVERSIONES Y VALORES</b>	
Acciones	
Títulos o Bonos	
<b>1.4 CAJA Y BANCOS</b>	
<b>1.5 CUENTAS POR COBRAR</b>	
<b>2. PASIVO</b>	
<b>2.1 A LARGO PLAZO</b>	
<b>2.2 A CORTO PLAZO / CUENTAS     POR PAGAR</b>	
<b>3. PATRIMONIO</b>	

Lugar y  
Fecha \_\_\_\_\_

**FIRMA Y SELLO AUDITOR  
MUNICIPAL**

**FIRMA Y SELLO TESORERO**

### **Llamados de Atención (Frases)**

- 1.- Buscamos establecer de forma permanente espacios de comunicación entre la Ciudadanía y el Gobierno Municipal. (UNITEC)
  
- 2.- Buscamos posibilitar la participación ciudadana, fortaleciendo la transparencia y el combate a la corrupción. (UNITEC)
  
- 3.- Bendiga Dios la prodiga tierra en que nació: Libre y civilizada, agrande su poder en los tiempos y brille su nombre en las amplias conquistas de la justicia y del derecho. (Anónimo)
  
- 4.- Donde acaba la Ley, empieza la tiranía. (Williams Pitt)
  
- 5.- El afán de la riqueza obscurece el sentido de lo justo y lo injusto. (Aristófanes)
  
- 6.- Examíname, oh Dios y conoce mi corazón; pruébame y conoce mis pensamientos. (Salmos 139:23)

## **Deficiencias en la Rendición de Cuentas Municipales**

1. No presentan Acta de Aprobación del Presupuesto.
2. No presentan Acta de Aprobación de la Rendición de Cuentas.
3. No presentan las Actas de Ampliaciones del Presupuesto.
4. No presentan el Inventario de Especies Fiscales al 31 de diciembre.
5. No presentan Acta de Arqueo de Caja al 31 de diciembre.
6. En el formato C-01, no presentan datos en la columna de las Modificaciones y Ampliaciones al Presupuesto, así como en la columna de los Ingresos Liquidados. Estos requieren de explicación completa para su comprensión.
7. Debido a que no presentan los Ingresos Liquidados, la mayoría de municipalidades para obtener el total de los Ingresos Pendientes de Cobro, restan del Presupuesto Definitivo el total de los Ingresos Recaudados.
8. En este mismo formato no reportan los Recursos de Balance como la primera Ampliación al Presupuesto.
9. En el formato C-02 y C-03 no presentan datos en la columna de las Ampliaciones y Modificaciones al Presupuesto, así como en la columna de las Obligaciones Comprometidas, produciéndose el mismo efecto en la parte de los Egresos mencionado en el inciso # 6.
10. Cuando presenta el formato C-02 no hacen referencia si pertenece a los Gastos de Funcionamiento o de Inversión.

11. El formato C-04, Liquidación del Presupuestó, por lo general no es presentado por ninguna municipalidad, por lo que requiere de una amplia explicación.

Nota: Todos estos documentos deben presentarse firmados y sellados por el Alcalde Municipal, además debe colocarse el cargo y nombre del Señor Alcalde.

12. En el formato C-05 no presentan los recursos de cómo Saldo Inicial del Período.
13. En lo que respecta a los Ingresos y Pagos del Período, en este formato lo fraccionan para cubrir espacios en el caso de los Ingresos y Egresos Extrapresupuestarios, este último requiere de una completa explicación.
14. El saldo final del ejercicio no es igual al detalle de cuenta de Caja y Bancos.
15. No presentan la Conciliación Bancaria ni las constancias de saldos al 31 de diciembre.

Nota: Este formato debe presentarse firmado, sellado, cargo y nombre del tesorero municipal.

16. En el formato 0-06, por lo general en el saldo de la cuenta de Caja y Bancos no presentan el mismo saldo final del ejercicio, presentado en el formato C-05.
17. No presentan las Cuentas por Cobrar, saldo que aparece posteado en el formato C-01, al igual que las Cuentas por Pagar que aparecen en el formato C-02 y C-03.

Nota: Este documento debe presentarse con la firma, sello, nombre y cargo del tesorero municipal. En las municipalidades donde los Ingresos Corrientes sean mayores a un millón de lempiras, además de este, deben presentar los Estados Financieros (Balance General, Estado de Resultados y Balanza Previa), adjunto deben presentar copia del inventario de Bienes Muebles e Inmuebles. Estos documentos deben presentarse con la firma, sello, nombre y cargo del auditor municipal.

18. La mayor parte de las municipalidades presentan esta documentación después del tiempo ordenado en el Acuerdo 01/91/CGR, en su Artículo No. 1 dice: "Todas las Municipalidades de la República de Honduras deberán rendir a la Contraloría General de la República cuenta anual de la gestión económico-financiera municipal realizada en cada ejercicio económico, antes del 15 de febrero del ejercicio siguiente".

**CENTRO DE INFORMACIÓN  
COMUNITARIA  
(CIC y DESARROLLO LOCAL)**

**Juan Joseph Malta Luna**

**Honduras**  
**CENTRO DE INFORMACIÓN COMUNITARIA**  
**(CIC y Desarrollo Local)**

**EL DESARROLLO LOCAL** es la finalidad mayor de todas las Alcaldías Municipales del país. Todos hablan de Desarrollo Local como si tal ya lo han asumido como una forma de trabajo. En realidad, falta mucho camino por recorrer: Más capacitación, tecnificación, concientización, ética y transparencia en la "Cosa Pública". Entiéndase cosa pública como el servicio público orientado a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Dos acontecimientos que nos están aproximando rápidamente a una idea clara y práctica del Desarrollo Local; son los siguientes: a) La decisión de mancomunarse; b) Los procesos de descentralización municipal; c) Pendiente: Centro de Información Comunitaria (CIC).

**a) Mancomunidades:**

Es algo muy ventajoso, sobre todo para las municipalidades pequeñas. Significa la unión de varias Alcaldías, procurando trasladarse ventajas entre sí, donde todas como socios de la mancomunidad se fortalezcan y reduzcan sus debilidades. También, la mancomunidad va orientada a realizar una gestión conjunta del Desarrollo Local. En esto cada municipalidad es una generalidad en tanto se fortalece en la unión; empero, mantiene su individualidad, independencia, y compromiso ineludible con sus ciudadanos locales. En definitiva, se procura un aprovechamiento de la mancomunidad para lo propio, que son los ciudadanos locales, los electores municipales, los vecinos comunitarios, las aldeas aledañas. Aunque también cooperando con un Desarrollo Regional y de País, donde perfectamente se pueden manejar la siguientes ideas como finalidades implícitas de la mancomunidad:

- Polo de desarrollo agrícola
- Zona turística regional

- Zona comercial o mercado regional

### **b) Descentralización:**

Es otro proceso –todavía incipiente- que poco a poco va generando resultados positivos a todas las Alcaldías del país. Lo bondadoso de este proceso es que cada localidad libremente puede aprovechar su riqueza natural (de sus recursos locales) y utilizar este elemento para el bien común municipal. En realidad, se empieza a gestar un despliegue de potencialidades y acciones que antes no existían:

- Organización comunitaria
- Participación ciudadana
- Auditoria social
- Acciones de capacitación
- Inicios de un verdadero control a nivel local de la ley, la política, economía, organización social.

Podríamos resumir la idea de los avances de descentralización, haciendo un intento conceptual de la siguiente forma: La descentralización significa menos burocracia gubernamental y por tanto una respuesta más rápida, próxima y óptima a las necesidades urgentes de la ciudadanía. Visto de esta forma, todos los esfuerzos de descentralización se constituyen en el motor principal del anhelado Desarrollo Local.

En realidad, en el camino del Desarrollo Local, todo puede pasar: Mancomunidades, descentralización, prevención y gestión de riesgos comunitarios, fenómenos resueltos como: Apatía de participación ciudadana, inseguridad ciudadana, pobreza, inexistencia de fuentes de empleo. Empero, nada puede mejorar sin antes establecer un Centro de Información Comunitaria (CIC).

### **c) ¿Qué es un CIC?**

1.- Es un Sistema de Información Municipal y de Apoyo para la efectiva Gestión Municipal, en cuanto brinda elementos necesarios para: Diagnosticar la realidad; Planificar el Desarrollo Local; Formulación y Ejecución de Proyectos Sociales. Definitivamente, con CIC como instrumento de apoyo se aminoran los riesgos locales y los proyectos se constituyen en una solución inteligente. Es decir, con CIC a mano se desecha la improvisación y se rescata el trabajo planificado.

2.- En otro ángulo, un verdadero CIC es sinónimo o indicio de participación ciudadana auténtica, por cuanto la ciudadanía tiene a mano un espacio informativo, a partir del cual juzga y retroalimenta los servicios públicos municipales. También se fortalece la Auditoria Social y hay un celo ciudadano mayor encaminado a exigir la Transparencia Municipal.

3.- También un CIC es una herramienta tendiente a contribuir con la actividad comercial de los microempresarios y pequeños agricultores locales. Se puede brindar información sobre formas modernas de producción, esquema de ventas y canales de comercialización seguros, información sobre ferias, proveedores, clientes, competidores, etc.

4.- Un CIC es una Unidad de Apoyo Técnico para la Administración Municipal, sobre todo en las áreas de Catastro, Administrativas y Financieras.

5.- Además, a través del CIC se pueden monitorear de manera sistemática los riesgos comunitarios, a fin de definir estrategias de prevención.

Ampliada la idea de lo que es un CIC, es bueno decir lo que la propuesta no contempla, porque sería equivocar los esfuerzos: Un CIC no es una biblioteca a lo más corriente (manejada y representada por estantería); tampoco es un departamento de trabajo como cualquier otro, dado que está al servicio de todas

las instancias de la Alcaldía Municipal como de la comunidad en general. Por ello, no requiere de bibliotecaria, ni correligionarios, ni activistas políticos para su administración; solamente urge de personal técnico calificado.

### **¿Dónde existe actualmente un CIC?**

Probablemente en ninguna de las casi 300 municipalidades del país, máxime bajo el criterio que acá se estructura. Empero, todas lo necesitan. No puede haber Gestión Municipal óptima sin CIC; la comunidad tiene que exigirlo. No hay dudas: Instaurar un CIC es hacer **DESARROLLO LOCAL**.

### **PARA SABER MAS:**

A continuación se presentan láminas de reforzamiento, que abordan los siguientes criterios con relación al CIC:

- 1.- Concepto CIC
- 2.- Objeto CIC
- 3.- ¿Cuándo realizarla?: Investigación desde el CIC
- 4.- ¿Siempre ha sido importante? CIC
- 5.- Justificación: CIC
- 6.- Sub Sistemas CIC
- 7.- Retos
- 8.- ¿Qué es un CIC?
- 9.- Pasos para establecer un CIC
- 10.- Conclusiones

---

**Centro de Información  
COMUNITARIA**

**CIC**

# Concepto CIC:

---

- La Investigación Municipal es la administración de un Sistema de Información Comunitario, que tiene que equilibrar entre información general y específica. La información manejada puede ser del pasado o presente, lo importante es que sirva para realizar pronósticos futuros y adelantarse a los cambios.
- **¿Solución?** Los cambios oportunos en la estrategia de desarrollo local aseguran la permanencia y sostenibilidad de las condiciones de vida del municipio. Consecuentemente, una investigación municipal bien orientada es una de las mayores bondades en la búsqueda del desarrollo local.

# Objeto CIC:

---

Darle seguimiento a los principales riesgos comunitarios y proponer los cambios pertinentes que encaminen al desarrollo local. Al hablar de riesgos comunitarios nos referimos a todo lo vinculado con la dotación de condiciones básicas al individuo y más todavía: inseguridad ciudadana, inseguridad alimentaria, desastres naturales, epidemias, etc.

Con esto cada municipio se procura una mejor ubicación entre los demás. Quien tiene resueltos los riesgos comunitarios, es un potencial polo de desarrollo local.

# ¿Cuándo realizarla?

## Investigación desde el CIC

---

- El sistema de información tiene que ser permanente. Por lo tanto la investigación de municipal tiene que ser sistemática, pero también espontánea. Unificada y desagregada. Unificada desde una Alcaldía Municipal, pero desagregada en la comunidad. Las demás instancias o entidades de desarrollo local tienen la obligación de brindarles insumos al CIC.

# ¿Siempre ha sido importante?

## CIC

---

- Nunca ha sido importante.
- Que es importante para las Alcaldías Municipales?
  - La transferencia.
  - La perpetuación en el poder.
  - Vivir de la dádiva internacional.
  - La tributación, el recaudo de impuestos.
  - Límites territoriales y tierras ejidales.
  - La basura y el ornato.

# **Justificación: CIC**

---

- **El desarrollo local - regional – nacional internacional (globalización).**
- **Del voto a la productividad.**
- **De la persona (caudillo) al plan.**
- **De la administración centralizada a la descentralización.**

# Sub Sistemas CIC

---

CENTRO DE REGISTROS  
INTERNOS  
**CRI**

CENTRO DE INTELIGENCIA  
MUNICIPAL  
**CIM**

CENTRO DE INVESTIGACION  
MUNICIPAL  
**CIM**

CENTRO DE APOYO DE  
DECISIONES MUNICIPALES  
**CADM**

# RETOS

---

- 1. Capacitar a los Técnicos Municipales y Líderes Locales.**
- 2. Motivar a las Organizaciones de Desarrollo.**
- 3. Centro de Información Municipal Interno.**
- 4. Organización Local y Participación Ciudadana.**

# ¿Qué es un CIC?

---

- 1.- Es un Sistema de Información Municipal y de Apoyo para la efectiva Gestión Municipal, en cuanto brinda elementos necesarios para: Diagnosticar la realidad; Planificar el Desarrollo Local; Formulación y Ejecución de Proyectos Sociales. Definitivamente, con CIC como instrumento de apoyo se aminoran los riesgos locales y los proyectos se constituyen en una solución inteligente. Es decir, con CIC a mano se desecha la improvisación y se rescata el trabajo planificado.

# ¿Qué es un CIC?

---

- 2.- En otro ángulo, un verdadero CIC es sinónimo o indicio de participación ciudadana auténtica, por cuanto la ciudadanía tiene a mano un espacio informativo, a partir del cual juzga y retroalimenta los servicios públicos municipales. También se fortalece la Auditoría Social y hay un celo ciudadano mayor encaminado a exigir la Transparencia Municipal.

# ¿Qué es un CIC?

---

- 3.- También un CIC es una herramienta tendiente a contribuir con la actividad comercial de los microempresarios y pequeños agricultores locales. Se puede brindar información sobre formas modernas de producción, esquema de ventas y canales de comercialización seguros, información sobre ferias, proveedores, clientes, competidores, etc.

# ¿Qué es un CIC?

---

- 4.- Un CIC es una Unidad de Apoyo Técnico para la Administración Municipal, sobre todo en las áreas de Catastro, Administrativas y Financieras.
- 5.- Además, a través del CIC se pueden monitorear de manera sistemática los riesgos comunitarios, a fin de definir estrategias de prevención.

# PASOS PARA ESTABLECER UN CIC

---

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6...

**MUCHAS GRACIAS**

---

**(POR ACEPTAR LA IDEA)  
DE NADA SIRVE  
ESFUERZO, DINERO, TIEMPO  
SIN DAR EL SALTO A LA  
IMPLEMENTACION**

**CIC NO ES RETORICA  
CIC ES INVESTIGACION**

# BIBLIOGRAFIA

## **Bibliografía**

### **NOCIONES DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL**

**Juan Joseph Malta Luna**

**Honduras**

### **EN BUSCA DE UNA ETICA MUNICIPAL**

**Carlos E. Echeverría**

**Argentina**

### **ÉTICA O CORRUPCIÓN: EL DILEMA DEL NUEVO MILENIO**

**Rodolfo Arland**

**México**

### **RESPUESTAS SOCIOCULTURALES ANTE LA CORRUPCION**

**Ariadne Gallardo Figueroa**

**América Latina, Asia, Africa**

### **COMO CONTROLAR LA CORRUPCIÓN**

**Robert Klitgaard**

**Georgia**

### **LA CORRUPCION:**

### **EL ENEMIGO DE ADENTRO**

**Eduard Schevardnadze**

**Honduras**

### **TRANSPARENCIA Y DESARROLLO**

**Romeo Uclés**

**Visión General**

**ALCANCES DE LA TRANSPARENCIA**

**James Madison**

**1.- TRANSPARENCIA Y GOBERNABILIDAD**

**2.- CORRUPCIÓN Y DESARROLLO**

**Honduras**

**¿CÓMO RENDIR CUENTAS?**

**INSTRUCTIVO PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS MUNICIPALES**

**Olván López Ferrera**

**Honduras**

**CENTRO DE INFORMACIÓN COMUNITARIA**

**(CIC y Desarrollo Local)**

**Juan Joseph Malta Luna**